INVESTITIONEN IN DIE ZUKUNFT STATT **SCHULDENBREMSE**

WAS IST ZU TUN ?



Vereinte Dienstleistungs-gewerkschaft

INHALTSVERZEICHNIS

Impressum:
Herausgeberin: ver.di – Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft
Frank Bsirske, ver.di-Bundesvorsitzender
Fotos: Patrick Voigt, iStockphoto.com
Gesamtherstellung: VH-7 Medienküche GmbH, Kreuznacher Straße 62, 70372 Stuttgart, www.vh7-m.de
Auflage: 5.000 W-2847-02-0509

VORWORT



Zinsen von 42 Milliarden jährlich beim Bund – das sind 76.000 Euro pro Minute – ohne damit auch nur einen einzigen Euro zurückzahlen zu können: Die Staatsschuld hat sich zu einer Hypothek für unser Gemeinwesen entwickelt.

WAS IST ZU TUN?

Wir müssen uns entscheiden, sagen die einen: Wollen wir den ungebremsten Marsch in den Schuldenstaat, wollen wir ihn ungehemmter, als wir uns das je vorstellen konnten, um den Preis des Verlustes zukünftiger Handlungs- und Gestaltungsspielräume? Wenn nicht, so die Schlussfolgerung, dann gelte es für die Politik, sich selbst Ketten anzulegen. Dann sei es notwendig, dass die Parlamentarier sich und zukünftige Generationen von Verantwortungsträger/-innen jetzt zu Selbstdisziplin verpflichten.

Ist es so, oder haben die Kritiker/-innen Recht, die vor einer Schuldenbremse warnen und sie als Investitions- und Wachstumsbremse ansehen, als Hemmschuh für die Bewältigung von Zukunftsaufgaben und als definitiv verfassungswidrigen Eingriff in das Bundesstaatsprinzip.

Wie auch immer auf den Gegenstand dieser Kontroverse geschaut wird, einig sind sich alle in einem: dass es hier um eine Weichenstellung von grundlegender Bedeutung geht, mit weitreichenden Folgen für uns alle – so oder so.

Grund genug also für ver.di, das Thema eingehend zu beleuchten. Und zwar aus landespolitischer Sicht durch Ralf Stegner, dem Vorsitzenden der SPD-Fraktion im Landtag Schleswig-Holsteins, aus der Perspektive des Kämmerers einer Großstadt durch Ernst Wolowicz aus München, sowie aus wirtschafts- und finanzwissenschaftlicher Sicht durch Prof. Gustav Horn und Dr. Dieter Vesper. Einen rechtswissenschaftlichen Akzent setzt Prof. Dr. Hans-Peter Schneider von der Universität Hannover. Die hier dokumentierten Beiträge wurden auf einer Veranstaltung in der ver.di-Bundesverwaltung am 16. April 2009 vorgetragen.

Wie unterschiedlich auch immer der Zugang, so eindeutig der Befund der Sachverständigen: Was da als Schuldenbremse angekündigt wird, entpuppt sich beim näheren Hinsehen als Investitions- und Wachstumsbremse. Nicht von Schuldenbremse sollte deshalb die Rede sein, sondern treffender von einer Zukunftsbremse.

Schon heute befindet sich Deutschland, was den Anteil der öffentlichen Investitionen am Bruttoinlandsprodukt betrifft, an vorletzter Stelle aller OECD-Staaten, weit unterhalb des Durchschnitts. Bei den Bildungsausgaben liegt Deutschland – gemessen am Bruttoinlandsprodukt – auf dem drittletzten Platz der Europäischen Union. Nur die Slowakei und Griechenland geben – gemessen am Bruttoinlandsprodukt –

noch weniger für Bildung aus als die Bundesrepulblik. Zwei Beispiele für die enormen Handlungsdefizite. Und das trotz einer zunehmenden Verschuldung der öffentlichen Haushalte, die sich über Jahre in unserem Lande aufgebaut hat, wobei sich das Ausmaß der Verschuldung freilich international immer noch im Mittelfeld bewegt. Faktisch ist der bundesdeutsche Staat chronisch unterfinanziert – Folge insbesondere einer Steuer- und Abgabenpolitik, die gegenüber dem Jahr 2000 auf Einnahmen in der Größenordnung von 500 Milliarden Euro insbesondere zugunsten der Kapitalbesitzer und Spitzenverdiener verzichtet hat und dabei Defizite in der Aufgabenwahrnehmung bei zugleich wachsender Verschuldung hinnahm.

Die Befürworter einer Schuldenbremse argumentieren an dieser Stelle, dass es ohne Schuldenbremse eben auch in Zukunft verlockender bleibe, in Zeiten guter Konjunktur Steuergeschenke zu verteilen als Schulden abzubauen. Weshalb der Hang zur Freigiebigkeit jetzt verfasssungsrechtlich eingebremst werden müsse.

Das freilich hält gegenwärtig weder die CDU/CSU noch gar die FDP davon ab, für die nächste Legislaturperionde Steuersenkungen zu fordern, im Gegenteil! Sie machen munter weiter und programmieren unter Bedingungen der Schuldenbremse auf diese Weise nur umso unausweichlicher Entstaatlichung, Privatisierung und Sozialabbau. Was da zunächst als Politikverzicht daherzukommen scheint – die Politik nimmt sich Handlungsoptionen und legt sich Fesseln an – entpuppt sich so schnell als Kanalisierung der Politik in Richtung Entstaatlichung und Sozialabbau. Denn für Steuergesetze wird es auch in Zukunft der Zustimmung des Bundesrates bedürfen, für Aufgabenabbau nicht. Entsprechend einfacher ist es, Ausgaben einzusparen. Wo aber fallen Ausgabenkürzungen relativ am leichtesten, wo schlagen sie am meisten durch? Dort, wo auf Sachinvestitionen verzichtet wird. So läuft es schon seit Jahren. Das erklärt den im internationalen Vergleich extrem niedrigen Anteil der öffentlichen Investitionen am Bruttoinlandsprodukt in Deutschland. Und so erklärt sich auch, dass das Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung der Hans-Böckler-Stiftung (IMK) in einer groß angelegten Simulationsstudie zu den Auswirkungen einer Schuldenbremse auf Beschäftigung und Wirtschaftswachstum zu dem Ergebnis gekommen ist, dass das BIP-Wachstum der Bunderepublik zwischen 2000 und 2007 um zwei Prozent geringer ausgefallen wäre und es zwischenzeitlich 500.000 Arbeitslose mehr gegeben hätte, wenn es beim Bund in diesem Zeitraum schon eine Schuldenbremse nach dem Modell des Bundesfinanzministeriums gegeben hätte: Acht Milliarden weniger Ausgaben beim Bund, dafür zwei Prozent weniger Wachstum, 500.000 Arbeitslose mehr und sechs Milliarden Euro Steuereinnahmen weniger. So hätte das Ergebnis ausgesehen. Das heißt, die Schuldenbremse hätte den Staatshaushalt um zwei Milliarden verbessert, aber zwei Prozent Wachstum gekostet und 500.000 Arbeitslose mehr nach sich gezogen – wahrlich eine eindrucksvolle Bilanz und alles andere als ein Argument für eine Schuldenbremse! Was an Negativeffekten hinzugekommen wäre, hätte in diesem Zeitraum schon ein völliges Neuverschuldungsverbot für Länder und Kommunen bestanden, ist da noch gar nicht eingerechnet. Ein völliges Neuverschuldungsverbot – genau das soll nach dem Willen von CDU/CSU, SPD und FDP ab 2020 der Fall sein. Und das unter Bedingungen,

wo die Länder über ihre Einnahmequellen nicht selbst entscheiden können, ihnen alles Mögliche durch Bundesgesetze vorgegeben ist und ihre wichtigsten Ausgabenpositionen im Personalbereich – Lehrer/-innen, Polizei, Justiz – langfristig festliegen, so dass ihnen als freie Haushaltsspitze nur rund fünf Prozent des Haushaltes zur freien Gestaltung verbleiben. Auch für die Länder und Kommunen gilt deshalb: Am leichtesten beeinflussbar sind Sachinvestitionen, weshalb die Schuldenbremse als Investitionsbremse, als Wachstums- und Zukunftsbremse wirkt.

Da nützen auch die vorgesehenen Finanzhilfen für die ärmeren Bundesländer nichts. Der Hansestadt Bremen, dem Saarland und Schleswig-Holstein werden sie ohnenhin nicht durchgreifend helfen können, dafür sind sie längst nicht ausreichend, einmal ganz abgesehen davon, dass sie von vorn herein an die Bedingung harter Sparauflagen geknüpft sind.

Zu Recht spricht Ralf Stegner im Zusammenhang mit der sogenannten Schuldenbremse deshalb von einem Verarmungsprogramm für die ärmsten Bundesländer und ihrer Kommunen. Und zu Recht warnt Münchens Stadtkämmerer Ernst Wolowicz davor, dass die Bundesländer den auf sie zukommenden Druck besonders zu Lasten der Kommunen zu mindern versuchen werden: Über Kürzungen im kommunalen Finanzausgleich. All das wird die finanzschwächeren Bundesländer und ihre Kommunen noch härter treffen als die anderen und wird das Auseinanderdriften der Lebensverhältnisse zwischen den Regionen forcieren.

Ernst Wolowicz weist zudem zu Recht darauf hin, wie stark ideologisch verbrämt die Debatte über Schulden geführt wird, je nachdem, ob es um Schuldenaufnahmen in der Privatwirtschaft oder beim Staat geht. Und das, obwohl mit den Schulden auch Forderungen weitergegeben werden. Den Schuldnern stehen Gläubiger gegenüber. Es handelt sich also nicht um ein Problem zu den Generationen, sondern um eines der Lastenverteilung in der jeweiligen Generation.

Wenn die Große Koalition jetzt mit der Schuldenbremse im Grundgesetz ein Verschuldungsverbot für die Länder und eine maximale Neuverschuldung des Bundes von 0,35 % des Bruttoinlandsproduktes festschreiben will, versperrt sie dem Staat damit die Möglichkeit, kreditfinanzierte Investitionen für zukünftige Generationen vorzunehmen. Peter Bofinger, Mitglied des Sachverständigenrates, kommentiert dazu richtig: „Aus der Perspektive einer schwäbischen Hausfrau mag das eine gute Politik sein, eine schwäbische Unternehmerin aber wird kaum auf eine rentable Investition verzichten, auch wenn sie dafür einen Kredit aufnehmen muss."

In der Tat: Blickt man auf die Unternehmensstruktur, so gilt dort „Fremdfinanzierung", ein ganz selbstverständliches und völlig unumstrittenes Instrument der Unternehmensführung. Schulden heißen da „Fremdkapital" und ihr Anteil liegt bei vielen deutschen Unternehmen in der Regel zwischen 70 und 80 %. Wichtig ist, ob die so finanzierten Investitionen rentierlich sind oder nicht. Anders beim Staat. Da sind Schulden und Schuldenmachen schlecht! Und da haftet fremdfinanzierten Investitionen das Odium des Vergehens an zukünftigen Generationen an, gerade

so, als wäre es unzumutbar, an den Kosten produktiver, in die Zukunft wirkender Investitionen anteilig auch die folgenden Generationen zu beteiligen, denen diese Investitionen mit zugute kommen.

Es sind solche Argumente, die die Referenten einhellig vor einer Verfassungsänderung in Sachen Schuldenbremse warnen lassen. Gemeinsam plädieren sie für eine aufgabengerechte staatliche Finanzausstattung, für einen Politikwechsel in der Steuerpolitik und dafür, Kreditaufnahmen ohne mechanische und zu eng gezogene Grenzen auch weiterhin als Instrument einer antizyklischen Finanz- und Investitionspolitik zu erhalten.

Dem schließt sich aus verfassungsrechtlicher Perspektive auch Professor Schneider an. Der renommierte Verfassungsrichter sieht im Kreditaufnahmeverbot für die Länder einen verfassungswidrigen Eingriff in das Budgetrecht der Länderparlamente und damit in den förderativen Aufbau der Bundesrepublik.

Ein Land, das kein Budgetrecht hat, ist kein Staat mehr, wussten schon die Väter des Grundgesetzes bei den Beratungen im Parlamentarischen Rat 1948. Die Handlungsfähigkeit der Länder ist Voraussetzung des Bundes. Und eben dieser Aufbau der Bundesrepublik als Bund in ihrer Haushaltspolitik selbständiger und eigenverantwortlicher Länder. Eben dieses Bundesstaatsprinzip steht unter der Einigkeitsgarantie des Grundgesetzes. Und kann auch durch verfassungsändernde Zweidrittelmehrheiten nicht ausgehebelt werden.

Wer das Bundesstaatsprinzip angreift, ist ein Verfassungsfeind, pointiert Prof. Schneider zutreffend. Genau das aber tun CDU/CSU, SPD und FDP mit der geplanten Schuldenbremse. Und genau das kann nicht hingenommen werden. Deshalb muss die Notbremse gezogen werden. Jetzt!

Die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft begrüßt daher die angekündigten Verfassungsklagen der Landesregierung Schleswig-Holsteins und der Bundestagsfraktion der Linkspartei. Gefordert sind darüber hinaus die Abgeordneten des Deutschen Bundestages. Gefordert sind Landesparlamentarier/-innen und Gemeinderäte.

Gefordert sind aber auch wir Gewerkschafterinnen und Gewerkschafter, einen Beitrag zu leisten, um Verfassungsbruch und einer fundamental falschen Weichenstellung entgegen zu treten und deutlich zu machen, dass die Alternative zur sogenannten Schuldenbremse nicht ungehemmte Neuverschuldung ist, sondern eine Politik, die die Unterfinanzierung der öffentlichen Haushalte beendet und zu diesem Zweck Vermögens- und Erbschaftssteuern und die Besteuerung von Reichen und Spitzenverdienern mindestens auf internationales Durchschnittsniveau anhebt, um auf dieser Grundlage an die Bewältigung der gesellschaftlichen Zukunftsaufgaben zu gehen.

Frank Bsirske

Frank Bsirske
ver.di-Bundesvorsitzender

Referat von Dr. Ralf Stegner

GESTALTUNGSSPIELRÄUME DER BUNDESLÄNDER NACH DER „SCHULDENBREMSE“

Wettbewerbsföderalismus oder Angleich der Lebens- und Arbeitsbedingungen

Heribert Prantl zieht in einem Kommentar in der Süddeutschen Zeitung (26. März 2009) ein trauriges Fazit der gesamten Föderalismusreform: „Im ersten Teil hat sie den Landtagen viele auch sehr umstrittene Kompetenzen gegeben“ – wir haben sie deswegen abgelehnt – „im zweiten Teil versagt sie ihnen die finanziellen Mittel dafür“. Ich glaube, damit berührt er den Kern des eigentlichen Problems: Die Länder – zumindest Schleswig-Holstein und ein paar andere Länder – sind strukturell unterfinanziert: Wir haben eine unterdurchschnittliche Steuerkraft.

Um die Finanzfrage in den Griff zu bekommen, braucht es aber die Solidarität aller und die Einsicht in die Notwendigkeit, dass wir für einen handlungsfähigen Staat auch die Mittel bereitstellen müssen. Heribert Prantl bezeichnet in dem schon erwähnten Kommentar den parlamentarischen Föderalismus als den Kern des deutschen Bund-Länder-Systems. Doch die jetzige Reform würde die Haushaltsautonomie der Landtage beenden, sie würde eine bemalte Schale ausgeblasener Eier.

Auch die SPD möchte den Haushalt konsolidieren und die öffentliche Verschuldung zurückfahren. Doch eine Schuldenbegrenzung auf Null ist ein Verarmungsprogramm für unser Land, ebenso wie für die anderen strukturell benachteiligten Länder, denn sie bedeutet weniger Bildung, weniger Polizisten, hohe Elternbeiträge für Kindertagesstätten usw.

Schleswig-Holstein hat ein strukturelles Defizit von 500 Mio. Euro, das mit einer Zuwendung von brutto 80 Mio. Euro, wie sie der Kompromiss der Föderalismuskommission II vorsieht, nicht abgebaut werden kann. Gerade die aktuelle Situation mit der größten Finanz- und Wirtschaftskrise in der Geschichte der Bundesrepublik zeigt, dass wir flexible Regeln brauchen. Über jegliche Vorgaben zum Haushalt in den Bundesländern, also auch über eine Schuldenbremse, entscheidet selbstverständlich der Landtag und nicht der Bund oder die anderen Länder. Deshalb muss es eine Verfassungsklage gegen die Beschneidung unserer Budgetrechte geben!

Ich halte die Entscheidung der Föderalismuskommission, eine Null-Komma-Null-Schuldenbremse für die Länder ab dem Jahr 2020 einzuführen, für unverantwortlich. Verfassungsrechtliche Bedenken, volkswirtschaftliche Gründe und ganz besonders die Sorge um die Zukunft der strukturell schwächeren Länder sprechen dagegen.



Der Grundsatz der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse steht – wieder einmal – hintenan. Das wird zu Lasten der ärmeren Bundesländer gehen und in diesen Ländern wird es zu Lasten der ärmeren Bürgerinnen und Bürger gehen, der Menschen mit niedriger qualifizierten Ausbildungen, der Kinder aus bildungsfernen Schichten. Mit einer Grundgesetzentscheidung werden Bundestag und Bundesrat massiv in das Budgetrecht der Länderparlamente eingreifen, ja sie schaffen es de facto ab. Der Bund will mit Zweidrittelmehrheit eine Schuldengrenze für die einzelnen Länder beschließen und der Vorsitzende, Ministerpräsident Oettinger, begründet diesen Weg ausdrücklich verfassungspolitisch, d. h. verfassungsändernde Mehrheiten nicht in allen Ländern erhalten zu können.

Seine Schlussfolgerung „also frage ich diese erst gar nicht", gehört aber in eine Zeit des zentralistischen Absolutismus. Darf ich daran erinnern, dass die Bundesrepublik ein Zusammenschluss von Ländern ist und nicht ein Zentralstaat, der huldvoll Rechte zuteilt?

Der Föderalismus wird doch zur Farce, wenn der Bund derart in eines der wichtigsten Rechte der Parlamente eingreift, das sog. „Königsrecht", das konstitutives Element der Staatlichkeit ist.

Herrscht insoweit noch Einigkeit, scheiden sich dann bei der Frage, ob ein absolutes Schuldenverbot richtig ist, die Geister. Ich glaube, dass hier wieder einem theoretischen Konstrukt aufgesessen wird, nach dem es in den Ohren der Bürger natürlich schön klingt, nie mehr Schulden zu machen. Praktisch wäre es schon, wenn wir Autos bar bezahlen oder Häuser ohne Schulden bauen könnten. Aber wer arbeitet schon in einem Unternehmen, das ohne Kredite auskommt! Genauso und erst recht absurd ist das für einen Staat, der für Bildung und innere Sicherheit, für Kinderbetreuung und Verkehrsinfrastruktur verantwortlich ist.

Sinnvoll ist eher eine Orientierung daran, ob ich die Zinsen zahlen kann, eine Orientierung an dem Verhältnis von Verschuldung zum Bruttoinlandsprodukt.

Ich möchte hier keinen falschen Eindruck erwecken, und keinesfalls ein Verhalten propagieren nach dem Motto „was kostet die Welt" und „nach mir die Sintflut". Der Weg, die Schulden des Staates zu reduzieren und für unsere Kinder und Enkel die Zinslast zu verringern, um so mehr politischen Gestaltungsspielraum zurück zu gewinnen, ist richtig. Die Bürgerinnen und Bürger haben ein Recht darauf, dass sorgsam und weitsichtig mit ihren Steuergeldern umgegangen wird. Darauf komme ich nachher noch einmal zurück. Aber die vorgeschlagenen Konzepte lindern nicht die Krankheit, sondern bringen den Patienten um die Ecke.

Ich weiß, dass Verschuldung Spielräume einengt, aber wer gibt dieser Generation von Politikern eigentlich das Recht, den Abgeordneten von 2020 verfassungsrechtlich zu untersagen, was diese Generation keineswegs akzeptiert hätte?

Die Grundsatzeinigung, die vorsieht, ein totales Neuverschuldungsverbot für die Länder zu vereinbaren, halte ich nicht für vertretbar. Sie ist politisch und ökonomisch nicht verantwortbar. In einer Zeit, wo wir als Staat mit Milliardengarantien und direkten Hilfen

für das Marktversagen einstehen, wo wir endlich erkannt haben, dass der Staat auch eine konjunkturpolitische Verantwortung hat, eine höhere Arbeitslosigkeit zu vermeiden und wo wir die Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise noch gar nicht vollständig absehen können, kann doch nicht ernsthaft die Handlungsfähigkeit des Staates präventiv für Jahre im Voraus eingeschränkt werden. Eine solche rituelle Selbstfesselung von Parlamenten und die Delegation von Gestaltungsrechten an die Judikative entsprechen nicht der demokratischen Verantwortung, die Politik für Bildung, Kinderbetreuung und öffentliche Infrastruktur hat.

Unsere Gesellschaft wandelt sich rapide, und der Staat ist mit dafür verantwortlich, dass dies nicht zu Lasten derjenigen geht, die sich nicht selbst wehren können. Wir müssen Strukturen schaffen und finanzieren, die Kindern aus bildungsfernen Schichten helfen, die Unterstützung für Menschen mit geringer Qualifikation bieten.

Der Politikwissenschaftler Franz Walter hat sich immer wieder mit dem unteren Drittel der Gesellschaft befasst. In einem Artikel für den Spiegel am 2. April schrieb er: „Bedrückend ist die Bilanz, die von älteren Menschen der „Kleine-Leute-Milieus“ gezogen wird. Sie haben in der Regel hart gearbeitet, waren sparsam und nachhaltig. Sie haben Kinder in die Welt gesetzt und versucht, aus ihnen ordentliche Menschen zu machen. Sie haben rechtschaffen und fleißig gelebt. Aber irgendwann vor rund 20 Jahren verloren ihre einfachen Bildungsabschlüsse, ihre manuellen beruflichen Fertigkeiten und ihre traditionell geprägten biografischen Erfahrungen an Wert, jedenfalls im Ansehen derjenigen, die gesellschaftlich jetzt den Ton angaben und seither dominant definierten, was als „Leistung“ zu gelten habe und was nicht.“

Wir können und wir sollten es nicht darauf anlegen, diesen wichtigen Teil unserer Gesellschaft durch noch mehr Kürzungen, durch noch mehr Leistungsorientierung, durch noch mehr Wettbewerb und Ellenbogen noch weiter ins Abseits zu stellen. Wer über eine Begrenzung der Neuverschuldung spricht, muss auch sagen, wie diese Grenze eingehalten werden soll. Vor allem, wie sie eingehalten werden soll, ohne dass die Lebensverhältnisse noch weiter auseinander klaffen und Werte wie Gerechtigkeit und Solidarität unter Leistungsdruck begraben werden.

Die Problematik, mit wenig Mitteln eine gerechte Gesellschaft zu gestalten, betrifft besonders die hoch verschuldeten bzw. strukturschwachen Länder wie z. B. Schleswig-Holstein, das Saarland oder die Stadtstaaten Berlin und Bremen. Eine Schuldenbremse ist daher nur möglich, wenn sie mit fairen Hilfen für diejenigen Länder verbunden ist, die aus eigener Kraft eine durchgreifende Haushaltskonsolidierung nicht bewältigen können. Im Übrigen ist eine Schuldenbremse ein erheblicher Eingriff in die Entscheidungsspielräume der Parlamente. Sie muss daher in jedem Fall mit einer Verfassungsänderung auf Bundes- bzw. Länderebene verbunden sein, für die eine Zweidrittelmehrheit erforderlich ist.

Die Vertreter der Landtage haben ihre Zustimmung zu einer Schuldenbremse klar von drei Voraussetzungen abhängig gemacht. (Erklärung vom 5. Februar 2009)

„Die Vertreter der Landtage

- sind einmütig der Auffassung, dass Schuldenregelungen für Bund und Länder nur getroffen werden können, wenn sie gleichzeitig im Grundgesetz und den Länderverfassungen verankert werden. Andernfalls würde das Budgetrecht der Landtage einseitig durch den Bund eingeschränkt. Nur für den Bundeshaushalt kann der Bund entsprechende Beschlüsse fassen;
- lehnen veränderte Abstimmungsregeln im Bundesrat ab;
- sind der Überzeugung, dass Schuldenregeln für die Länder nur dann möglich sind, wenn sie begleitet werden von Konsolidierungshilfen und einer fairen Altschuldenregelung, die alle Länder mittragen können.“

Der deutsche Kabarettist Werner Finck (1902–1978) sagte einmal, der Staatshaushalt sei „ein Haushalt, in dem alle essen möchten, aber niemand Geschirr spülen will“. Dem kann ich mich anschließen und ich möchte hinzufügen, dass in dem Haushalt zunächst einmal alle satt werden sollen, bevor es ans Spülen geht.

Schleswig-Holstein hat in der Föderalismuskommission eine Altschuldenregelung vorgeschlagen, die die Verbindlichkeiten alle Länder und des Bundes bündelt und gemeinsam abbaut. Das Zustandekommen einer solchen Altschuldenregelung wäre die zentrale



Voraussetzung dafür gewesen, dass sich fairer Wettbewerb der Länder unter fairen Startbedingungen entwicklen kann. Das ist übrigens ganz unabhängig davon, wann genau welches Land sein Ziel eines ausgeglichenen Haushalts erreicht.

Jetzt, da es nicht gelungen ist, eine fundierte, faire Lösung der Altschuldenproblematik zu finden, werden die Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik weiter auseinanderklaffen. Und das wird nicht nur Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein betreffen, sondern auch einige Länder, die derzeit noch vom Solidarpakt profitieren, sowie, perspektivisch betrachtet, auch die Länder, die über den Länderfinanzausgleich letztlich werden einspringen müssen. Deshalb ist ein Altschuldenfonds kein Partikularinteresse Schleswig-Holsteins, sondern liegt im Interesse aller Länder und auch des Bundes. Und es liegt ganz besonders im Interesse der Parlamente, die ihre Rolle als Haushaltsgesetzgeber wahrzunehmen haben. Wenn es zu einer Lösung der Altschuldenproblematik kommt, können wir über vieles sprechen. Das sollten wir auch. Hierzu gehört die Verständigung auf eine Begrenzung der Staatsausgaben, beispielsweise in Form einer Schuldenbremse.

Hierüber sind sich die Vertreter der Landtage in der Föderalismuskommission auch immer einig gewesen, ungeachtet verschiedener Parteizugehörigkeiten, ungeachtet der finanziellen Situation der Bundesländer, aus denen sie stammen.

Ein Auszug aus dem offenen Brief der Vertreter der Landtage vom 1. April 2008 macht das deutlich: „Schuldenregeln sind jedoch – was die Länder angeht – wesentliche Bestandteile des Haushaltsrechts der Länder. Sie schränken das Budgetrecht, das „Königsrecht der Parlamente", zentral ein. Neue Schuldenregeln bedürfen daher der konstitutiven Mitwirkung durch die Landesparlamente. Deshalb sind Schuldenregeln in den Ländern den Landesverfassungen vorbehalten. Eine freiwillige Einschränkung des



Budgetrechts durch die Landesparlamente wird nur in Betracht kommen, wenn ein in sich schlüssiges Gesamtkonzept der Kommission vorliegt, das die Begrenzung der Neuverschuldung durch die Bewältigung der Altschuldenproblematik und die Entwicklung einer aufgabengerechten Finanzausstattung flankiert. Neue Schuldenregeln dürfen den Ländern nicht durch eine Änderung des Grundgesetzes übergestülpt werden. Der Weg einer einseitigen Grundgesetzänderung zu Lasten der Landesparlamente ist verfassungspolitisch nicht hinnehmbar und verfassungsrechtlich bedenklich. Die Landesparlamente können einen solchen Weg, der auf ihre budgetrechtliche Entmachtung hinausliefe, nicht mitgehen."

Bereits Anfang März 2006 hatte übrigens der frühere Vorsitzende der SPD-Landtagsfraktion Schleswig-Holstein, Lothar Hay, gemeinsam mit den Fraktionsvorsitzenden Jüttner (Niedersachsen), Neumann (Hamburg), Schlotmann (Mecklenburg-Vorpommern) und Sieling (Bremen) einen Antrag für die SPD-Fraktionsvorsitzendenkonferenz gestellt. Die Vorsitzenden hatten Korrektur der damaligen ersten Föderalismuskommission bei einigen wesentlichen Punkten gefordert, dazu gehörten die Forderungen nach einem einheitlichen Beamtenrecht und Strafvollzug ebenso wie die Beibehaltung der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau und das bundeseinheitliche Heimrecht.

Was daraus geworden ist, ist bekannt: Die Antragsteller haben sich in diesen wesentlichen Punkten nicht durchsetzen können und die Länder stehen jetzt vor der Situation eines eher konkurrierenden als solidarischen Föderalismus, der für die ärmeren Bundesländer harte Konflikte schafft, die im Dreieck zwischen der Umsetzung unserer politischen Ziele und Vorstellungen, notwendigem Bestehen im Wettbewerb mit anderen Ländern und der ebenso notwendigen Haushaltskonsolidierung auszutragen sind. Umso wichtiger wäre gewesen, dass diese Situation mit der Bundesstaatsreform II nicht weiter verschärft wird!

Wir stehen zur Neuordnung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern. Daran soll es überhaupt keinen Zweifel geben. Es ist aber aus unserer Sicht, und jetzt spreche ich für die finanzschwächeren Län-

der, zwingend erforderlich, dass die Konkurrenz mit den wirtschaftlich stärkeren Ländern nicht weiter verschärft wird. Wir brauchen einen gangbaren Weg, der Verschuldungsgrenzen so festlegt, dass sie auch eingehalten werden können.

Ein Verschuldungsverbot birgt die Gefahr, dass die Entscheidungen von der politischen Ebene der Parlamente auf die juristische Ebene der Gerichte verlagert werden. Ob dies der Demokratie und der Erkenntnis förderlich wäre, darf bezweifelt werden. Auch daran wird deutlich, dass wir, wie Berlins regierender Bürgermeister Wowereit einmal formuliert hat, keinen Manchester-Föderalismus brauchen, sondern einen Kooperations-Föderalismus.

Die Interessen der Länderparlamente in der Föderalismuskommission werden nicht automatisch durch die Landesregierungen vertreten. Die Bedeutung der Länderparlamente wird deutlich, wenn man davon ausgeht, dass für grundlegende Änderungen in den Finanzbeziehungen verfassungsändernde Mehrheiten in allen Landtagen erforderlich sind – eine Auffassung, die von der Mehrzahl der am vergangenen Freitag befragten Sachverständigen geteilt wurde. Diese Auffassung vertreten wir nach wie vor.

Deutschland entwickelte sich aus machtpolitischen Gründen zu einem föderalen Staat. Bei der Gründung des Deutschen Reiches 1871 musste auf zahlreiche einzelstaatliche und dynastische Interessen Rücksicht genommen werden. Die seit dem Ende des Dreißigjährigen Krieges 1648 entstandenen kleinen Staaten wollten im Reich fortbestehen und verhinderten die Bildung eines deutschen Nationalstaates. Somit blieben die bestehenden Staaten der Länder unter dem Dach des Reiches erhalten. Dieser bundesstaatliche Aufbau wurde nach dem Ende des Ersten Weltkrieges auch in der Weimarer Reichsverfassung verankert. Wir haben also viel Übung mit Föderalismus.

Diese Tradition sollten wir nicht dadurch konterkarieren, dass wir gegeneinander arbeiten. Wettbewerb ist gut und richtig – aber er muss im Sinne der Bürgerinnen und Bürger sein und sich nicht gegen sie richten. Wir können nicht wirklich wünschen, dass die Lebensverhältnisse immer weiter auseinanderklaffen.

Es muss um mehr als einen Minimalkonsens gehen. Ich stehe dafür, einen solidarischen Föderalismus zu stärken. Dazu gehört auch, Solidarität nicht als weitere Schwächung der armen Länder zu Gunsten der Reichen zu begreifen. Solidarität und Gerechtigkeit sind Werte, die im Miteinander der Bürgerinnen und Bürger wichtig sind, und auch im Verhältnis der Bundesländer untereinander.

Ein System, das die Erreichung vergleichbarer Lebensverhältnisse hintenanstellen würde, schadet uns allen.

Referat von Dr. Ernst Wolowicz

WAS BRAUCHEN DIE KOMMUNEN – EINE „SCHULDENBREMSE“?

Referat auf der Veranstaltung von ver.di am 16. April 2009

Die deutschen Kommunen bringen über 60 % der Investitionen der öffentlichen Hand in unserem Land auf. Sie sind damit im sehr stark verantwortlich dafür, wie modern und bürgerfreundlich die öffentliche Infrastruktur und die Qualität der öffentlichen Dienstleistungen sind. In unserem föderalen System entscheiden Bundestag und Bundesrat und die Länderparlamente über die Steuergesetze und über die entscheidenden finanziellen Rahmenbedingungen für die Kommunen. Da die Kommunen verfassungsrechtlich nur ein Annex der Bundesländer sind, ist ein formalisiertes Mitwirkungsverfahren der Kommunen und ihrer beiden Spitzenverbände bei sie berührenden Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene – im Gegensatz zu Österreich – nicht vorgesehen. Sie sind also eher ein Objekt dieser Gesetzgebung, auch dann wenn sie von ihr direkt oder indirekt sehr stark betroffen sind.

Bei der Höhe des Anteiles der Investitionen der öffentlichen Hand am Bruttoinlandsprodukt steht Deutschland mit 1,5 % unter den OECD-Ländern bekanntlich an vorletzter Stelle. In den 70er-Jahren lag er noch bei über 7 %. Dieser drastische Rückgang ging natürlich nicht an den Kommunen vorbei. Tätigten die deutschen Kommunen 1992 noch Investitionen in Höhe von 34 Mrd. Euro, so fielen diese kontinuierlich bis 2004 auf 19 Mrd. Euro. Im Konjunkturaufschwung 2005 bis 2008 stiegen sie nur auf 21 Mrd. Euro wieder leicht an.

Dies liegt weder am fehlenden Bedarf an kommunalen Investitionen noch am fehlenden Willen der Kommunalparlamente. Eine DIfU-Studie kommt zum Ergebnis, dass der Bedarf an kommunalen Investitionen für den Zeitraum 2006 bis 2020 704 Mrd. Euro beträgt. Im Vergleich zu diesem Bedarf investieren die Kommunen jährlich 6 bis 7 Mrd. Euro zu wenig. Viele Kommunen können wegen ihrer strukturellen Finanzschwäche kaum noch investieren und können sich nur mit Kassenkrediten, die von 1 Mrd. Euro 1992 auf 29 Mrd. Euro 2007 stiegen, über Wasser halten. Die Sozialausgaben der deutschen Kommunen sind v. a. als Folge der strukturellen und konjunkturellen Massenarbeitslosigkeit von 26,1 Mrd. Euro 1998 auf 37,6 Mrd. Euro 2007 gestiegen. Die Personalausgaben stiegen in diesem Zeitraum nur wenig von 38,7 Mrd. Euro auf 40,5 Mrd. Euro.

Die meisten Kommunen müssen sich wegen ihrer strukturellen Finanzschwäche oder wegen stark wegbrechender Steuereinnahmen in Abschwungphasen in ihrer Investitionspolitik prozyklisch verhalten. München stellt hier eine Ausnahme dar. Wir praktizieren seit 1990 eine antizyklische Investitionspolitik. München hat z. B. in den Jahren 2002 bis 2005 neue Schulden in Höhe von 1,27 Mrd. Euro aufgenommen und in den Jahren 2006 bis 2008 Schulden in Höhe von 1,11 Mrd. Euro getilgt, und in den Jahren 2002 bis 2008 ein durchschnittliches jährliches Investitionsniveau von über 700 Mio. Euro erreicht.

In der jetzigen schweren Rezessionsphase sind auch die Kommunen in einer sehr problematischen Situation. Vor allem die Gewerbesteuereinnahmen brechen ein, mit einer gewissen Zeitverzögerung wird dies auch bei den Einkommensteuer-Einnahmen der Fall sein. In München rechnen wir 2009 mit Gewerbesteuer-Einnahmen, die um 300 bis 500 Mio. Euro geringer sein werden als die eingenommenen



1.700 Mio. Euro des Jahres 2008. In den meisten Kommunen droht wieder – der Not gehorchend – eine prozyklische Investitionspolitik. Sie kann nur verhindert werden, wenn Bund und Länder den Kommunen durch massive Konjunkturprogramme zur Hilfe kommen. Das Konjunkturpaket II von Bund und Land, von dem die Kommunen mindestens 9,3 Mrd. Euro erhalten, war ein Schritt in die richtige Richtung. Dabei darf allerdings nicht übersehen werden, dass nachhaltige Steuersenkungen und steuerliche Auswirkungen der Wiedereinführung der Pendlerpauschale und der steuerlichen Anrechenbarkeit der Krankenversicherungsbeiträge dazu führen werden, dass Berechnungen des IMK zur Folge bis zu 80 % des Konjunkturpaketes II „weg-kompensiert" werden. München ist hier sicher ein Extrembeispiel. München erhält aus diesem Paket 70 Mio. Euro brutto für die Jahre 2009 bis 2011, verliert bei den Steuereinnahmen aber im selben Zeitraum aus den genannten Gründen bis zu 300 Mio. Euro. Wegen der nachhaltigen Wirkungen der Steuerentlastungen werden wir auch 2012 und 2013 Mindereinnahmen von über 200 Mio. Euro haben.

Schon jetzt zeichnet sich immer mehr ab, dass die Konjunkturpakete I und II vom Volumen her nicht ausreichen werden. Es ist ein Konjunkturpaket III notwendig, das v. a. der verbesserten Infrastruktur in den Kommunen dienen sollte. In der schwersten weltweiten Rezession der Nachkriegs-Weltgeschichte ist bei den Investitionen der öffentlichen Hand und der privaten Nachfrage ein Tritt auf das Gaspedal notwendig, nicht auf die Schuldenbremse! Nur durch Neuaufnahme von Schulden und – wenn politisch gewollt – durch Steuererhöhungen bei Vermögenden und Besserverdienenden können der Zusammenbruch des internationalen Banken- und Finanzsystems vermieden und die Finanzierung der notwendigen Konjunkturprogramme sichergestellt werden. Prozyklische Finanzpolitik würde die Rezession verstärken. Dies zeigen u. a. die Erfahrungen mit der Politik der Regierung Schröder 2002 bis 2005.

Zu den Gründen warum derzeit die „Schuldenbremse" diskutiert wird und zur Kritik an diesem Vorschlag wird heute in den anderen Referaten vorgetragen. Ich nehme hier deshalb nur aus kommunaler Sicht Stellung. Nur eine grundsätzliche Anmerkung sei mir vorweg erlaubt: Die neoliberale Heilslehre verdammt Staats-Schulden als Teufelswerk. Dies ist konsequent, wenn man wie der rechte Flügel der Republikaner in den USA offen das Ziel „starve the beast" („Hungert die Bestie Staat aus") verfolgt. Vertretbare Schulden von Privathaushalten und von Unternehmen (hier heißt es ja Fremdkapital, das klingt weit besser als Schulden) werden – zu Recht – nicht getadelt.

Warum sich viele Politiker in unserem Land, wenn auch in gemäßigter Form der Geißelung von Staatsschulden verschreiben, ist schwer nachvollziehbar. Große Teile der politischen Klasse in Deutschland sind der einzige mir bekannte Berufsstand, der sich durch Steuersenkungen für Unternehmen und Vermögende und durch die geplante „Schuldenbremse" den Handlungsspielraum für eigene Entscheidungen systematisch reduziert.

Sich in einer Situation, wo nur durch massive neue Staatsverschuldung und Staatseingriffe in die Wirtschaft der Kollaps der Weltwirtschaft zunächst und



hoffentlich auch nachhaltig verhindert werden konnte und in einer Zeit, die empirisch zeigt, wie wenig vorhersagbar wirtschaftliche Entwicklungen sind, sich den Kopf über die Staatsverschuldung in den Jahren ab 2016 bzw. 2020 zu zerbrechen, mag zwar ehrenwert sein, aber wenig zielführend zur Lösung aktueller und zukünftiger Probleme der Finanzierbarkeit der Aufgaben der öffentlichen Hand. Zielführender wäre sicherlich derzeit die von Prof. Bofinger vorgeschlagene „Steuersenkungsbremse", ich füge hinzu: Für Unternehmen und Besserverdiener. Konjunkturpolitisch wären Steuersenkungen für Niedrigverdiener und Erhöhungen von Sozialleistungen z. B. bei ALG II-Beziehern sehr effektiv, da dies die Nachfrage sofort ankurbeln würde.

In der „kommunalen Familie" wird bisher relativ wenig über die „Schuldenbremse" diskutiert, obwohl meiner Ansicht nach die Auswirkungen auf die Kommunen sehr negativ sein würden, wenn der Vorschlag der Föderalismus-Kommission II in die Praxis umgesetzt werden würde. Für die Kommunen besteht kein Grund zur Beruhigung, auch wenn sie selbst formal bei der „Schuldenbremse" zunächst außen vor sind. Denn als „Annex" der Bundesländer wären sie von den Folgen der Umsetzung dieses Konzeptes direkt betroffen.

Bund und Länder würden durch das enge Korsett der Schuldenbremse zu einer eher prozyklischen Politik veranlasst. Wo könnten Bund und Länder als erstes

sparen? Nun wohl nicht primär bei den relativ unflexiblen eigenen Personal- und Sachkosten und (hoffentlich!) nicht bei den Sozialleistungen, sondern da, wo es schnell greift: Bei den eigenen Investitionen und bei den Investitionszuschüssen an die Gemeinden und generell beim Finanzausgleich mit den Kommunen.

Der Bund darf zwar wegen der Ergebnisse der Föderalismus-Kommission I nicht mehr Aufgaben der Kommunen direkt mitfinanzieren, aber er tut dies seitdem über die Länder (siehe Konjunkturpaket II). Um ab 2016 das sehr ehrgeizige Ziel, dass der Bund im langjährigen Durchschnitt sich nicht mit mehr als 0,35 % des BIP verschulden darf, zu erreichen, würde sich der Bund nach dem Inkrafttreten der Schuldenbremse wohl sehr reiflich überlegen, ob er, ohne rechtlich dazu verpflichtet zu sein, Finanzhilfen an Kommunen gibt. Die Wahrscheinlichkeit spricht dafür, dass er – wenn überhaupt – allenfalls in Hochkonjunkturphasen befristet dazu bereit sein könnte, nicht aber nachhaltig.

Die Länder, die ab 2020 überhaupt keine neuen Schulden mehr aufnehmen dürften, würden schon bei dem Weg, dieses Ziel zu erreichen, wohl nicht primär bei eigenen Aufgaben sparen, sondern bei ihren Finanzhilfen an die Kommunen. Sie würden die Höhe ihrer Finanzhilfen für Investitionen der Kommunen als erstes auf den Prüfstand stellen, und dann sicherlich das gesamte System ihres jeweiligen kommunalen Finanzausgleiches mit dem Ziel, ihre Ausgaben zu reduzieren, besonders in wirtschaftlich schwierigen Zeiten.

Die Gefahr wäre sehr groß, dass Bund und Länder nach dem Motto „Jeder ist sich selbst der Nächste“ handeln würden und damit die Kommunen unter die Räder kommen würden. Dabei würden zudem strukturelle Ungleichgewichte zwischen finanzstärkeren und finanzschwächeren Ländern ebenso eher verstärkt wie die strukturellen Ungleichgewichte zwischen den finanzstärkeren und den finanzschwächeren Kommunen. Aber dies wäre in den Augen der neoliberalen Vertreter des „Wettbewerbs-Föderalismus“ wohl ein in Kauf zu nehmender Kollateral-Schaden.

Meiner Ansicht nach besteht in den Kommunen und in den kommunalen Spitzenverbänden noch die Notwendigkeit, sich intensiver als bisher mit den vermutlichen Folgen der „Schuldenbremse“ auseinander zu setzen. Strukturell würde diese zu einer Aushöhlung der Handlungsmöglichkeiten aller drei föderalen Ebenen führen. Aus der „Schuldenbremse“ würde eine „Wachstums- und Investitionsbremse“ werden. Von welch zentraler Bedeutung ausreichende finanzielle Spielräume des Bundes, der Länder und der Kommunen sind, zeigt die aktuelle ökonomische Lage. Die Politiker und Politikerinnen aller drei Ebenen sollten sich sehr reiflich überlegen, ob der Vorschlag der Föderalismus-Kommission II zur „Schuldenbremse“ in ihrem langfristigen Steuerungsinteresse ist und ob er zudem in der Umsetzung überhaupt praktikabel wäre.

Die Briefe, die der ver.di-Vorsitzende Bsirske an alle Bundestags- und Landtagsabgeordneten dazu geschrieben hat, halte ich für inhaltlich richtig. Wenn ich mir eine Anregung erlauben darf (falls es nicht ohnehin schon geplant ist): Adressaten dieser Briefe könnten auch Kommunalpolitikerinnen und -politiker sein!

Abschließend zum Thema ein zeitlos gültiges Zitat von Lorenz von Stein aus seinem „Lehrbuch der Finanzwissenschaft“ aus dem Jahr 1871: „Je höher sich der Blick hebt und je größer das Bewusstsein des Staats von seinen Aufgaben wird, um so gewisser ist die Staatsschuld ein Theil der Staatswirtschaft – ein Staat ohne Staatsschuld thut entweder zu wenig für seine Zukunft, oder er fordert zu viel von seiner Gegenwart. Sie kann zu hoch, sie kann schlecht verwaltet, sie kann falsch verwendet werden, aber vorhanden ist sie immer – es hat nie einen civilisierten Staat ohne Staatsschuld gegeben und wird, ja es soll nie einen solchen geben.“

Referat von Dr. Dieter Vesper

SCHULDENBREMSEN – WOZU?

Impulsreferat auf der Tagung von ver.di am 16. April 2009 in Berlin

Die Diskussion um staatliche Schuldenbremsen wurde entfacht, als erstmals seit fast zwei Jahrzehnten die öffentlichen Kassen mit Überschüssen abschließen konnten. Dies erstaunt. Die Entwicklung seit 2005 ist eindrücklicher Beleg dafür, dass eine Stabilisierung oder gar Rückführung der staatlichen Schuldenquote nur möglich (und aus gesamtwirtschaftlicher Sicht sinnvoll) ist, wenn die Wirtschaft hinreichend, also mit einer Rate von 2 oder 3 %, wächst. Umgekehrt sind hohe Defizite stets die Folge schwachen Wirtschaftswachstums, einer Rezession oder gar Depression. Dies gehört eigentlich zu den wirtschaftspolitischen Binsenweisheiten – nicht so jedoch in Deutschland. Hier wird sich ja noch nicht einmal mit den Gründen der gestiegenen Staatsschuld – Wiedervereinigung, riesige Steuerentlastungen, die verpufften, und wirtschaftliche Stagnation – in politisch ansprechender Weise auseinandergesetzt. Schuldenbremsen – um was geht es? Es geht um einen Weg, den Anstieg der Staatsverschuldung nicht nur zu bremsen. Nach den Vorstellungen des Bundesfinanzministers soll der Schuldenstand des Staates wenn nicht absolut, so doch relativ – also im Verhältnis zum BIP – zurückgeführt werden. Über den Konjunkturzyklus hinweg sollen im Prinzip keine neuen Schulden aufgenommen werden dürfen. Die Schulden, die durch eine Rezession entstehen, sollen im Aufschwung getilgt werden. Allenfalls sind Defizite in einer Größenordnung von 0,35 % des BIP erlaubt.

Um es gleich vorweg zu sagen: Die Installierung von Schuldenbremsen ist äußerst risikoreich, denn die gesamtwirtschaftlichen Implikationen werden nur unzureichend berücksichtigt. Werden die geplanten Schuldenbremsen Wirklichkeit, so ist zukünftig in Krisensituationen eine Finanzpolitik zu erwarten, die gesamtwirtschaftlich viel zu wenig Spielraum für gegensteuernde Maßnahmen lässt. Eine Umsetzung des BMF-Vorschlags würde eine erhebliche Verschärfung des Status quo, der ohnedies durch die restriktiven Maastrichtkriterien geprägt ist, bedeuten. Es besteht insbesondere die Gefahr, dass die Politik viel zu früh auf einen Konsolidierungskurs schwenkt. Selbst die Hinnahme der automatischen Stabilisatoren ist nicht gewährleistet. Dies haben die Stagnationsjahre 2001 bis 2004 eindrücklich gezeigt. Der Grund liegt nicht zuletzt darin, dass es keine sicheren Verfahren zur Trennung von konjunkturellen und strukturellen Defiziten gibt. Alle verfügbaren Berechnungsverfahren lassen fälschlicherweise aus konjunkturellen rasch strukturelle Defizite werden. Umso problematischer ist es, wenn für Wirtschaft und Gesellschaft sehr folgenreiche finanzpolitische Entscheidungen sich an solchen zweifelhaften Verfahren orientieren. Problematisch ist auch die Vorstellung, die konjunkturbedingten Defizite könnten im konjunkturellen Auf und Ab in dem Maße abgebaut werden, wie sie zuvor aufgebaut wurden. Eine solche symmetrische Entwicklung ist Wunschdenken, die Wirklichkeit ist geprägt von asymmetrischen Konjunkturzyklen. In allen Konjunkturzyklen der letzten drei Jahrzehnte waren die Abschwung- und Stagnationsphase wesentlich länger als die Aufschwungperiode. Und immer wieder wurde – dies ist die Geschichte – viel zu früh mit dem Abbau der Defizite begonnen.

Aber nicht nur der Blick in die Vergangenheit deutet das Problem an. Noch mehr Rätsel gibt die Frage auf, wie der aktuelle Konjunktureinbruch, in Geschwindigkeit und Stärke beispiellos, mit dem Instrument der

Schuldenbremse finanzpolitisch bewältigt werden könnte: Eine Defizitquote von 4 bis 5 % in diesem Jahr ist wahrscheinlich, 2010 muss mit einer ähnlichen Quote gerechnet werden. In den Jahren 2011 und 2012 müssten, sollte die Schuldenbremse angewendet werden, entsprechend hohe Überschüsse in den öffentlichen Haushalten realisiert werden. Dies wäre nur bei einem Aufschwung möglich, in dem Wachstumsraten von mindestens 3 % generiert würden. Oder es müssten (kontraktiv wirkende) Steuererhöhungen beschlossen und/oder massiv die Ausgaben gekürzt werden. Solche Maßnahmen wiederum würden die erforderlichen hohen Wachstumsraten verhindern. Schließlich stehen die Fragen der Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit im Fokus.



Im Status quo dürfen zukunftsorientierte Staatsausgaben, also Investitionen, über Kredite finanziert werden, wobei der Investitionsbegriff allerdings eher eng gefasst ist; Bildungsausgaben zählen – zu Unrecht – nicht hierzu. In späteren Perioden werfen diese Güter Nutzen bzw. Einkommen ab, in der Gegenwart erspart die Kreditfinanzierung dieser Güter ein höheres Steueropfer und ermöglicht einen höheren Konsum. Was immer wieder vergessen wird: Zukunftsausgaben, also Investitionen in Sach- und Humankapital, erbringen eine hohe gesamtwirtschaftliche Rendite, die in der Regel höher zu veranschlagen ist als die zu ihrer Finanzierung aufgenommenen Kredite kosten. Dies heißt auch, dass die Gegenwart nicht auf Kosten der Zukunft lebt – von den Investitionen heute profitieren vor allem künftige Generationen. Deshalb haben sie sich an der Finanzierung in Form von Zins- und Tilgungszahlungen der zur Finanzierung aufgenommenen Kredite zu beteiligen. Dieser investitionsorientierte, ökonomisch begründete Verschuldungsansatz soll nun, im Konzept des BMF, zugunsten einer starren, willkürlich gegriffenen Regel (0,35 % des BIP) aufgegeben werden.

Die Verfechter führen zur Begründung einer Schuldenbremse immer wieder die Behauptung ins Feld, dass Staatsschulden künftige Generationen belasten. Doch negiert diese Sichtweise die Tatsache, dass die künftige Last primär vom Verhältnis von künftigem Wirtschaftswachstum und Zinssatz abhängt. Dies bedeutet aber auch, dass jede Generation für ein möglichst hohes Wirtschaftswachstum bzw. dafür zu sorgen hat, dass die Voraussetzungen für ein möglichst hohes Wachstum gegeben sind. Hierzu gehören



zweifelsohne öffentliche Investitionen in die Infrastruktur, in das Bildungssystem oder in die Forschung, die alle die Produktivität einer Volkswirtschaft erhöhen. Allein dies ist der Weg, Wohlstand in die Zukunft zu übertragen. Eine Volkswirtschaft insgesamt vererbt der nächsten Generation nicht nur Schulden, sondern auch Forderungen, und zwar im gleichen Maße!! Dabei spielt es keine Rolle, ob es sich um Schulden des Staates oder der Privaten handelt. Deshalb kann auch nicht die Rede sein von einem Verteilungskonflikt zwischen den Generationen, sondern allenfalls von einem Konflikt zwischen (künftigen) Steuerzahlern und (künftigen) Gläubigern der Staatsschulden. Dieser Konflikt kann nur durch eine gerechte Besteuerung in der Zukunft gelöst werden.

Problematisch ist der Plan der Schuldenbremse auch dann, wenn man die föderale Aufgabenverteilung mit in den Blick nimmt. Die Gemeinden tätigen trotz ihres eingeschränkten lokalen Aktionsradius den größten Teil der öffentlichen Investitionen, indem sie in wichtige Infrastruktursektoren investieren. Nur folgerichtig ist es deshalb, dass auf kommunaler Ebene die Idee der investitionsorientierten Verschuldung eine wichtige Rolle spielt. Die kommunale Kreditaufnahme findet ihre Obergrenze in den veranschlagten Ausgaben für Investitionen. Geprüft wird, ob die Kommunen künftig ihre Schulden bedienen können. Dabei werden vor allem die lokale Wirtschafts- und Steuerkraft herangezogen, auf die wiederum die kommunalen Investitionen Einfluss ausüben. Der Bezug der kommunalen Verschuldung zur Investitionstätigkeit hat sich durchaus bewährt. Warum sollte man diesen Ansatz aufgeben?

Eine Einengung des Spielraums, wie ihn das Konzept der Schuldenbremse vorsieht, indem Ländern und Gemeinden in einer konjunkturellen Normallage kein Verschuldungsspielraum zugestanden würde, ergibt keinen Sinn, es würde ihre Handlungsfähigkeit nachhaltig beschneiden. Betroffen davon wären vor allem die Investitionsausgaben, die aber wiederum notwendige Voraussetzung für höheres Wirtschaftswachstum sind. Die Implementierung der Schuldenbremse bedeutet die Aufgabe der „goldenen Finanzierungsregel", wonach Investitionen, auch öffentliche, über Kredite finanziert werden sollen. Ohne Investitionen gibt es keine wirtschaftliche Expansion.

Unter den gegebenen Bedingungen stellt sich die Frage nach der Eigenständigkeit der Länder. Welche Möglichkeiten haben sie, eigenverantwortlich auf die regionale Wirtschaftsentwicklung einzuwirken? Auf der Einnahmenseite sind sie in ihrer Handlungsfreiheit stark eingeschränkt, da steuerpolitische Entscheidungen Bundesangelegenheit sind und die Länder nur in ihrer Gesamtheit via Bundesrat intervenieren können. Der investitionsorientierte Verschuldungsgedanke hat den einzelnen Ländern einen gewissen Ausgleich für die fehlende Autonomie auf der Einnahmenseite gegeben. Wenn der Befund stimmt, dass Wachstum und Wohlstand in Deutschland durch zu geringe Bildungsausgaben gefährdet sind, dann stehen insbesondere die Länder vor großen Herausforderungen,

denn es sind sie, die in erster Linie für die Bereitstellung dieser öffentlichen Güter zuständig sind. Diese Aufgaben sind eindeutig zukunftsorientiert, und eine (teilweise) Finanzierung über Schulden ist durchaus gerechtfertigt. Die Einführung einer Schuldenbremse würde die Handlungsfähigkeit der Länder in dieser Frage erheblich beschneiden. Eine alleinige Steuerfinanzierung würde hingegen die jetzige Generation überfordern.

WAS BLEIBT ALS FAZIT?

Vor dem Hintergrund der schweren Wirtschaftskrise und ihrer Implikationen wird die Frage einer staatlichen Schuldenbremse zu einem merkwürdigen Zeitpunkt gestellt. Vielmehr sollten sich die Entscheidungsträger auf die Frage konzentrieren, ob die Finanzpolitik hinreichend antizyklisch ausgerichtet ist. In der Währungsunion ist die Finanzpolitik das einzige Instrument, welches der nationalen Politik für stabilisierungspolitische Zwecke zur Verfügung steht. Will sie ihren Anspruch auf Gestaltung nicht aufgeben, muss die Politik das Instrument der antizyklischen Schuldenpolitik behalten. Tatsächlich ist das Gegenteil zu befürchten: Die Aussicht auf wesentlich höhere Defizite infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise dient bereits jetzt als neue Drohkulisse für die Forderung nach ihrem möglichst raschen Abbau und dem Einsatz der Schuldenbremse „danach".

Die Frage der intergenerativen Gerechtigkeit ist ein Scheinproblem. Völlig unverständlich ist die geplante Aufgabe der regionalen und lokalen Verschuldungskompetenzen. Aus ökonomischer Sicht besitzen investitionsorientierte Verschuldungsgrenzen eine sehr viel höhere Rationalität als das nun vorgesehene Verfahren. Im Übrigen sind die geplanten Schuldendiensthilfen für die finanzschwachen Länder nur ein Tropfen auf dem heißen Stein und ein viel zu geringer Preis für die Aufgabe finanzpolitischer Souveränität. Ein Beispiel: Bei einem Schuldenstand von rund 60 Mrd. Euro erhielte Berlin lediglich 600 Mill. Euro als Finanzierungshilfe. Dies entspricht einem Prozent seiner Schulden. Von einer „Sternstunde des kooperativen Föderalismus" zu reden, ruft in diesem Zusammenhang nur Staunen hervor.

Was die Finanzpolitik tatsächlich in den nächsten Jahren leisten muss, liegt auf der Hand:
In Deutschland hat sich eine Infrastrukturlücke in bedrohlicher Größenordnung aufgebaut. Dies betrifft nicht nur die öffentlichen Investitionen in der traditionellen Abgrenzung, also Schulen, Universitäten, Straßen, Brücken etc. Wollte Deutschland wieder an den europäischen Durchschnitt anschließen, wäre allein hierfür ein zusätzliches Investitionsvolumen in einer Größenordnung von 30 bis 40 Mrd. Euro pro Jahr erforderlich. Dies betrifft auch die Bildungsausgaben; sie sind ebenfalls – gemessen am BIP – in den beiden letzten Jahrzehnten merklich gesunken. Dabei geht es um mindestens 10 Mrd. Euro zusätzlich pro Jahr. Allein die Bewältigung dieser Ausgaben erfordert also viel Geld. Bereits hier wird zweierlei deutlich, nämlich dass zum einen für steuerliche Entlastungen in den nächsten Jahren keinerlei Spielraum (und auch keine Notwendigkeit) besteht, zum Zweiten auch zusätzliche Staatsschulden aufgenommen werden müssen. Da es sich um Zukunftsaufgaben handelt, ist dies angemessen.

Referat von Prof. Dr. Gustav Horn

IST DIE SCHULDENBREMSE EINE WACHSTUMSBREMSE?

In der aktuellen wirtschaftspolitischen Diskussion wird wie selbstverständlich von der Notwendigkeit einer Schuldenbremse ausgegangen. Dies ist aber keinesfalls so. Die letzten Jahre zeigen auf nationaler wie internationaler Ebene eindrucksvoll, dass eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte auch ohne Schuldenbremse möglich ist. In der Diskussion um Staatsschulden wird immer wieder die enge, teilweise wechselseitige Abhängigkeit zwischen Konjunktur und Staatsfinanzen „vergessen". In der Realität aber entwickeln sich die öffentlichen Haushalte geradezu lehrbuchhaft antizyklisch. Insofern ist nicht die Existenz einer Schuldenbremse notwendige Voraussetzung einer Konsolidierung, sondern ein Konjunkturaufschwung. Richtig ist allerdings, dass ein Konjunkturaufschwung zumindest in der Vergangenheit keine hinreichende Bedingung dafür war, dass der Strom konjunkturell bedingter Steuermehreinnahmen tatsächlich zur Konsolidierung der Staatsfinanzen verwendet wurde. Tatsächlich gab es immer wieder politische Entscheidungen, die dies verhindert haben. In der aktuellen Debatte um Schuldenbremsen wird aber suggeriert, die Staatsschulden seien aus dem Nichts entstanden bzw. daraus, dass die Politik nicht in der Lage oder Willens war, die Entwicklung zu verhindern. Doch die historische Entwicklung zeigt anderes, denn die Gründe für den Anstieg der Staatsschulden liegen auf der Hand: Lasten im Zusammenhang mit der Wiedervereinigung, umfangreiche Steuersenkungen, riesige konjunktur- und wachstumsbedingte Steuerausfälle. Dies gilt es für die Zukunft durch ein adäquates Konsolidierungskonzept, das primär in der Phase einer Hochkonjunktur greift, zu verhindern. Nur mit dieser Einschränkung kann eine Art Schuldenbremse überhaupt hilfreich sein.

Zu berücksichtigen ist im Übrigen, dass die üblichen Begründungsmuster zur „Notwendigkeit" des Schuldenabbaus wie z. B. das der Generationengerechtigkeit oft nur eine partielle Sichtweise der Problematik liefern. Zwar werden die finanziellen Lasten aus der Verschuldung tatsächlich auf die nächste Generation vererbt, wenn nicht konsolidiert wird. Dies kann aber gut begründet sein. Denn es gilt, dass zukunftsorientierte Staatsausgaben in späteren Perioden auch Nutzen bzw. Einkommen stiften. Was für eine Infrastruktur hätte die junge Generation in Ostdeutschland geerbt, hätte es nicht die hohe finanzielle Aufbauleistung des Staates gegeben? Was würden künftige Generationen über die Heutige denken, würde sie in der gegenwärtigen Krise nicht mit massiven staatlichen Mitteln versuchen, die Wirtschaft zu stabilisieren? Vielleicht das Gleiche, was wir heute über die Generation Brüning denken? Es ist nun einmal so: Kreditfinanzierung in der Gegenwart einer Krise vermeidet ein konjunkturpolitisch kontraproduktives höheres Steueropfer in der Zukunft und ermöglicht eine – in der jetzigen Krise, dringend benötigte – höhere gesamtwirtschaftliche Nachfrage. Dies heißt nicht, dass die Gegenwart auf Kosten der Zukunft lebt, denn von der Investition heute profitieren vor allem zukünftige Generationen. Deshalb ist es ordnungspolitisch geboten, dass diese sich auch an der Finanzierung in Form von Zins- und Tilgungszahlungen beteiligen. Ferner werden nicht nur Zins- und Tilgungslasten vererbt, sondern auch die zugehörigen Forderungen. Deshalb kann auch nicht die Rede sein von einem Verteilungskonflikt zwischen den Generationen, sondern eher von einem Konflikt zwischen (künftigen) Steuerzahlern und den (künftigen) Gläubigern der Staatsschulden. Aus diesem Grund ist eine



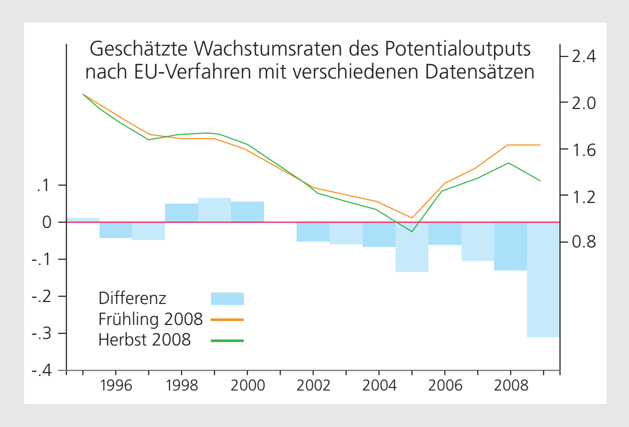
ausufernde Verschuldung auch kein wirtschaftspolitischer empfehlenswerter Weg. Im vorliegenden Gesetzentwurf wird versucht, obigen Überlegungen durch Ausnahmeklauseln Rechnung zu tragen. Daher wäre auch bei Existenz der Schuldenbremse ein Teil der Schulden, die heute beklagt werden, gemacht worden.

Ein grundsätzliches Problem der angestrebten Regelungen ist zudem die Fokussierung der Schuldenbremse auf die Nettokreditaufnahme. Die Nettokreditaufnahme ist kein guter Indikator für die Belastungen, die durch staatliche Verschuldung entstehen, um die es im Kern ja geht. Dazu müsste die Kreditaufnahme in Bezug zur Leistungsfähigkeit des Staatsektors gesetzt werden. Von daher sind Größen wie die Zins-Steuer-Relation, die die Schulden in Beziehung zu den Einnahmen des Staates setzt, oder die Schuldenstandsquote, die die Schulden in Relation zum Bruttoinlandsprodukt abbildet, geeigneter. Wenn man Zielvorstellungen formuliert, so wäre es adäquat, sie in Bezug auf diese Größen zu formulieren. Beim vorliegenden Gesetzentwurf wird allzu leichtfertig der populistischen Irreführung durch „Schuldenuhren" gefolgt.

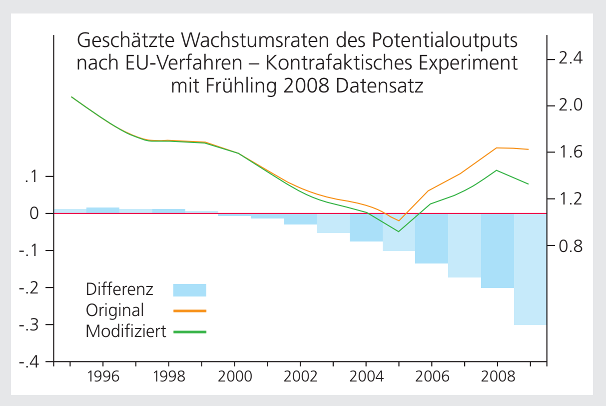
Ein weiteres Grundproblem der Orientierung auf die Defizitquote besteht darin, dass die Politik nur die Höhe der Ausgaben, nicht aber die Höhe der Einnahmen – die kurzfristig weitgehend vom Wirtschaftsverlauf abhängig sind – bestimmen kann. Damit gerät die Politik allzu leicht in eine Glaubwürdigkeitsfalle, nämlich wenn sie im Aufschwung die Defizite „systematisch" höher plant als aufgrund der aktuellen Entwicklung wahrscheinlich ist und sie dies mit Risikovorsorge begründet, aber auch im Abschwung, wenn sie die Steuerausfälle stets unterschätzt, wodurch dann heftige Anpassungen auf der Ausgabenseite erforderlich sind, um die Defizitziele zu erreichen. Für Einnahmenausfälle aus konjunkturellen Gründen kann aber keine Regierung verantwortlich gemacht werden. Der vorliegende Gesetzentwurf versucht dem durch die Trennung in eine konjunkturelle und strukturelle Komponente, die nach dem Verfahren der EU-Kommission berechnet wird, Rechnung zu tragen. Damit werden aber neue Probleme geschaffen, die in der allenfalls beschränkt möglichen Berechnung dieser Aufteilung begründet sind. Das Problem entsteht bereits bei der nach dem EU-Kommisions-Verfahren erforderlichen Berechnung des Output-Gaps (der konjunkturellen Produktionslücke). Die richtige Einschätzung des Output-Gaps (d. h. die Abweichung

der aktuellen Produktion von ihrem Potenzialniveau) ist mit hoher Unsicherheit behaftet, insbesondere am aktuellen Rand. Eine Missachtung dieser Unsicherheit bei der Konzipierung einer fiskalpolitischen Regel, die sogar im Grundgesetz verankert sein soll, ist entweder naiv oder gewagt, da damit eine Einschätzungssicherheit bzgl. der konjunkturellen Entwicklung suggeriert wird, die in der Realität gar nicht möglich ist.

Um die tatsächliche Stabilität des EU-Produktionsfunktions-Ansatzes zu untersuchen, wurde vom IMK ein simples aber dennoch durchaus intuitives kontrafaktisches Experiment anhand der von der EU-Kommission veröffentlichten Datensätze und Schätzungen für Deutschland durchgeführt. Dabei wurde die Tatsache ausgenutzt, dass die EU-Kommission auf halbjährlicher Basis Schätzungen der Potenzialoutputs und der Output-Gaps der EU-Mitgliedsländer im Rahmen ihrer Frühjahrs- und Herbstprognosen in der Reihe European Economy veröffentlicht: Jede dieser beiden Prognosen basiert auf kurzfristigen von der EU festgelegten Prognose-Werten der benötigten Variablen für das laufende und das kommende Jahr. In den Frühlings- und Herbstprognosen von 2008 also Prognosewerte für das Jahr 2008 und dieses Jahr, wobei angemerkt werden sollte, dass das gewaltige Ausmaß der Krise zum Zeitpunkt der damaligen Prognose noch nicht abgeschätzt werden konnte.



Der Vergleich der Zeitreihenpaare zeigt in einer klaren Weise auf, dass, obwohl Diskrepanzen zwischen beiden Datensätzen über die gesamte Schätzperiode existieren, diese besonders am aktuellen Rand gravierend sind. Das bedeutet, dass es eine erhebliche Revisionsanfälligkeit der Schätzungen gibt. Aufgrund der Tatsache, dass bei einem simplen Vergleich zwischen den Potential-Schätzungen beider Datensätze nicht ausgenommen werden könnte, dass eventuelle Diskrepanzen in den Einschätzungen der konjunkturellen Lage u. U. auf die allgemeinen Differenzen in den Vor-Perioden zurückgeführt werden könnten, wurde vom IMK folgendes Vorgehen angewendet: Die revidierten Werte für 2008 und 2009 aus dem Herbst-Datensatz werden ceteris paribus, in den Frühlings-Datensatz eingesetzt. Damit ist sichergestellt, dass Unterschiede in den Schätzungen der Input-Faktoren des Potenzialoutputs und somit des Potenzialoutputs selbst nur auf die Revisionen der Prognosewerte der Input-Faktoren für 2008 und 2009 zurückzuführen sind. Mit den originären und den so modifizierten Frühlings-Datensätzen wird der Potenzialoutput für Deutschland geschätzt. Das Jahr 2009 ist die letzte Schätzperiode und 2010–2015 die ergänzende mittelfristige medium-term-Vorhersage. Dieses Vorgehen ermöglicht, zu untersuchen, inwieweit das Verfahren der EU-Kommission tatsächlich robust gegenüber Datenrevisionen am aktuellen Rand ist.



Die Diskrepanzen zwischen den originalen 2008 Frühlings- und Herbst-Datensätzen führen für 2008 und 2009 nicht nur zu einer maßgeblichen Revision des Potenzialoutputs und des Output-Gaps für diese zwei Jahre (wie es zu erwarten ist), sondern sie führt außerdem wegen der längerfristigen Wirkungen des verwendeten Verfahrens zu einer bedeutenden Revision dieser Zeitreihen nahezu acht Jahre zurück in die Vergangenheit (vom aktuellen Rand aus betrachtet), welche jedoch fern jeglicher ökonomischer Interpretation liegt. In der Tat, wieso sollte eine Datenrevision ausschließlich bei den 2008- und 2009-Werten einen Einfluss auf die Einschätzung der konjunkturellen Lage in, beispielsweise, 2002 haben? Dies ist jedoch tatsächlich das implizite Ergebnis der Verwendung des EU-Verfahrens. Die Konsequenz dieser Prognose-Revision ist, dass der 2008 revidierte Output-Gap nach oben korrigiert wird, von +0,95 zu +1,64 %, und dies, obwohl der 2008er-Prognosewert für das tatsächliche Produktionsniveau nahezu unverändert ist. In der gleichen Weise, wird der für 2009 prognostizierte Output-Gap nur von +0,85 auf +0,16 %



korrigiert, und dies, obwohl die Veränderung des exogenen Prognosewerts für die Entwicklung des tatsächlichen Produktionsniveaus –1,56 Prozentpunkte beträgt. Die Implikationen für die Gestaltung der Fiskalpolitik sind dramatisch: Anstatt zu einem geschätzten Rückgang des Output-Gaps von –0,2 Prozentpunkten in 2008 und –1,6 Prozentpunkten in 2009 (unter der Annahme eines nahezu unveränderten Potenzialoutputs in beiden Perioden) im Vergleich zu dem Baseline-Szenario der Frühlingsprognose, führt die Anwendung der EU Methodologie zu einer Einschätzung des Output-Gaps von +1,2 Prozentpunkten in 2008 und –0,6 Prozentpunkten in 2009 gegenüber dem Baseline-Szenario. Und obwohl der geschätzte Rückgang zwischen 2008 und 2009 ungefähr dem prognostizierten Rückgang der tatsächlichen Produktion entspricht, macht es einen großen Unterschied für die konjunkturelle Beurteilung auch der Fiskalpolitik, ob dieser Rückgang bei einem höheren oder niedrigeren Potenzialwert erfolgt. Im ersten Fall müsste die Fiskalpolitik bei Existenz der Schuldenbremse deutlich restriktiver angelegt sein, als im Zweiten. Die Einschätzung der fiskalpolitischen Notwendigkeiten wird somit zu einem politischen Vabanquespiel. Die Schuldenbremse räumt damit der Finanzpolitik regelmäßig einen zu geringen konjunkturellen Spielraum ein und führt systematisch zu einer prozyklischen Politik. Im Abschwung sind die konjunkturbedingt zugestandenen Defizite zu gering. Im Aufschwung ist die Schuldenbremse dagegen zu lax und behindert die Konsolidierung.

Ein weiteres gravierendes Problem ergibt sich für den Übergangszeitraum von 2011 bis 2016 (Bund) bzw. 2011 bis 2020 (Länder), in der die bestehende strukturellen Defizite auf 0,35 % des BIP (Bund) bzw. 0,0 % (Länder) zurückgeführt werden sollen. In diesem Zeitraum muss die Finanzpolitik unabhängig von der Konjunkturlage einen restriktiven Kurs einschlagen – erneut mit dem Risiko einer prozyklischen, Krisen verschärfenden Politik. In einem ähnlichen Experiment wurde daher die Entwicklung nachgezeichnet, die sich ergeben hätte wenn die Schuldenbremse für den Bund schon ab dem Jahren 2001 gegolten hätte. Die Berechnungen zeigen, dass bei einer restriktiven Fiskalpolitik, wie sie die Schuldenbremse in jenem Zeitraum impliziert hätte, das Wirtschaftswachstum massiv reduziert worden wäre (IMK-Report 29/2008). Das nominale BIP wäre um bis zu 50 Mrd. Euro bzw. um bis zu 2,4 % niedriger ausgefallen als im Status quo, am Ende des betrachteten 8-Jahreszeitraums hätte das nominale BIP 1,5 % unter dem Status quo gelegen. Damit ist der BIP-Verlust deutlich höher als die Reduzierung des Staatsverbrauchs, der (implizite) Multiplikator liegt bei 1,75. Auch das reale BIP wäre deutlich gedrückt worden, und das Beschäftigungsniveau hätte zeitweise um mehr als 500.000 Personen niedriger gelegen. Insgesamt hätte die Anwendung der Schuldenbremse zu Beginn dieses Jahrzehnts zu wachstumsbedingten Einnahmeverlusten des Staates geführt, die einen nennenswerten Teil der intendierten Reduzierung der Nettokreditaufnahme zunichte gemacht hätten. Ausgabenseitige Konsolidierungsversuche zum falschen Zeitpunkt gehen aber mit nennenswerten Wachstumsverlusten einher, wie die Modellsimulationen zeigen. Hinzu kommt noch, dass gemäß dem Konzept der Schuldenbremse die durch die Finanz-politik ausgelösten Wachstumsverluste und damit höheren konjunkturellen Defizite bei Anwendung des EU-Verfahrens automatisch im Laufe

der Zeit zum Teil als strukturelles Defizit identifiziert worden wären, was; wie in Abschnitt 6 beschrieben, bei der Aufstellung des nächsten Haushaltes zu einer restriktiveren Finanzpolitik geführt hätte. Ein Circulus vitiosus zwischen immer restriktiverer Haushaltspolitik und sich abschwächendem Wachstum setzt ein. Unter Einbeziehung der nun geplanten analogen Regelungen für die Länderhaushalte würden die Wirkungen noch weitaus stärker ausfallen.

Die Argumentation, dass der Staat aus Gründen der Demographie kurzfristig enthaltsam sein muss, um zu einem späteren Zeitpunkt Spielraum nach oben zu haben, hält einer näheren Betrachtung nicht stand. Diese Vorstellung geht von der falschen Annahme aus, man könne heute vorab gesamtwirtschaftlich Geld sparen, um es morgen in sogar höheren Beträgen ausgeben zu können. Es führt aber kein Weg daran vorbei, dass die Versorgung der Rentner immer aus der Rendite der jeweiligen Periode geleistet werden muss, sei es im Umlageverfahren durch Abgaben auf das Lohneinkommen der Beschäftigten, sei es im Kapitaldeckungsverfahren durch entsprechenden Verbrauch von Gewinn- und Vermögenseinkommen der Rentner. Wenn durch verstärktes staatliches Sparen, sei es durch verminderte Ausgaben oder durch erhöhte Steuern, die wirtschaftliche Entwicklung gedämpft wird, dann sinken sowohl die Rendite auf Arbeitseinkommen als auch die auf Vermögenseinskommen. Es sei denn, man legt sein Geld im Ausland an, wo möglicherweise eine solche Strategie nicht eingeschlagen würde. Dann aber betätigte sich Deutschland als Trittbrettfahrer einer international vernünftigeren Entwicklung, was wohl kaum nachhaltig sein dürfte. Der Renditeverlust mag dabei wegen der Erhaltung der Handlungsfähigkeit des Staates oder der Vermeidung von zukünftigen Verteilungskonflikten aufgrund zu hoher Staatsverschuldung gerechtfertigt sein.

Ein weiteres Kapitalmarktproblem wird ebenfalls gerne übersehen. Würde die Schuldenbremse in der gegenwärtigen Form langfristig erfolgreich angewendet, sänke die Staatsverschuldung bei einem angenommenen durchschnittlichen Wachstum des nominalen BIP von 3 % pro Jahr im Durchschnitt der Jahre auf gerade einmal 11,7 %. Damit fiele der Staat als sog. Bester Schuldner weitgehend aus. Dies hätte weitreichende Konsequenzen für Kapitalanleger, die wie z. B. lebens- oder kapitalgedeckte Rentenversicherungen einen hohen Anteil sicherer Anlagen in ihrem Portefeuille benötigen. Ihre Nachfrage könnte auf dem nationalen Markt nicht mehr befriedigt werden, sie wären gezwungen, entweder in Anleihen anderer Staaten zu investieren oder, wenn diese die gleiche Strategie wie die Bundesrepublik verfolgten, in riskantere Anlagen. Damit würde aber das Renditerisiko von lebens- und kapitalgedeckten Rentenversicherungen merklich steigen.

Insgesamt weist eine mechanische Schuldenbremse gravierende Nachteile auf. Bedenklich erscheint dabei vor allem, dass die politische Funktion der Finanzpolitik, zu der auch eine angemessene Versorgung der Wirtschaft und Gesellschaft mit öffentlichen Gütern gehört, hierdurch zumindest in den Hintergrund gestellt wird. Das erscheint politikfrei technokratisch, ist es aber nicht, da mit einer solchen Strategie de facto wirtschaftspolitische Werthaltungen bedient werden, die das Zurückdrängen von jedweder staatlicher Aktivität in der Wirtschaftspolitik fordern. Welche Folgen dies haben kann, zeigt die gegenwärtige Krise in dramatischer Form. Die notwendige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte ist eine politische Aufgabe, derer man sich nicht technokratisch entledigen kann. Es bedarf hierzu des politischen Willens und einer guten Konjunktur.

Generelles Urteil

Der Ansatz, Staatsverschuldung mittels der Mechanik gesetzlicher Regelungen zu begrenzen, ist im Grundsatz verfehlt, da diese in der Regel niemals aktuellen wirtschaftlichen Gegebenheiten gerecht werden, sondern wirtschaftliche Schieflagen zu verschärfen drohen. Zudem basiert die Mechanik im Gesetzentwurf auf einem Verfahren mit erheblichen Messungenauigkeiten, die eine stetige Haushaltsplanung enorm erschweren. Ferner sind auf Dauer erhebliche Risiken für den Kapitalmarkt zu erwarten. In der Folge all dieser Effekte wird der Staat in seiner Handlungsfähigkeit enorm eingeschränkt. Wachstum und Beschäftigung werden leiden. Die Sanierung der Staatsfinanzen wird trotz der Regelungen kaum gelingen. Die angestrebte Nachhaltigkeit wird somit nicht erreicht werden.



Referat von Prof. Dr. Hans-Peter Schneider

DIE HAUSHALTSWIRTSCHAFT DER LÄNDER – VERFASSUNGSRECHTLICHE GRENZEN EINER „SCHULDENBREMSE“

I. NULL-VERSCHULDUNG DER LÄNDER AB 2020?

„Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig“, so steht es in Art. 109 Abs. 1 GG seit 1949 noch geschrieben; doch die Zeit ist offenbar darüber hinweggegangen. Bundestag und Bundesrat haben in Erster Lesung des „Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes“ beschlossen, nach Art. 109 Abs. 2 folgenden Absatz 3 einzufügen:

„(3) Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen…
Die nähere Ausgestaltung regelt für den Haushalt des Bundes Artikel 115 mit der Maßgabe, dass Satz 1 entsprochen ist, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. Die nähere Ausgestaltung für die Haushalte der Länder regeln diese im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen mit der Maßgabe, dass Satz 1 nur dann entsprochen ist, wenn keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden.“

Begründet wird diese „Knebelungsvorschrift“ wie folgt: Die grundgesetzlichen Vorgaben des Absatzes 3 zur Begrenzung der Kreditaufnahme in den Länderhaushalten verletzten nicht den Wesensgehalt der durch Artikel 79 Abs. 3 geschützten Länderstaatlichkeit und ließen auch den Kerngehalt der durch Absatz 1 geschützten haushaltswirtschaftlichen Autonomie der Länder unberührt. Das Grundgesetz gewährleiste die Autonomie der Haushaltswirtschaft nicht uneingeschränkt. Das ergebe sich bereits daraus, dass das Finanzwesen im Bundesstaat ein Gesamtgefüge darstelle und die Haushaltsautonomie den grundgesetzlichen Bestimmungen über die Steuerzuteilung und den Finanzausgleich nachgeordnet sei. Unmittelbare Einschränkungen ergäben sich zudem bereits durch die bestehende Bindung der Haushaltswirtschaften von Bund und Ländern an die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts. Der bisherige Absatz lasse insoweit auch weitreichende Einflussmöglichkeiten des Bundesgesetzgebers zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts in Form von Vorgaben für Höchstbeträge, Bedingungen und Zeitfolge der Kreditaufnahme beziehungsweise zur Bildung von Konjunkturausgleichsrücklagen zu. Die kreditbezogenen Vorgaben des Absatzes 3 gäben den Ländern für diesen Teilausschnitt der Haushaltswirtschaft lediglich einen Rahmen vor, innerhalb dessen sie ihre Haushalte selbstständig und unabhängig gestalten können. Absatz 3 beinhaltete kein absolutes Verbot der Kreditaufnahme, sondern lediglich den Grundsatz eines strukturell ausgeglichenen Haushalts. Kreditaufnahmen aus konjunkturellen Gründen oder in außergewöhnlichen Notsituationen blieben weiterhin zulässig.

II. VEREINBARKEIT DES VERBOTS STRUKTURELLER KREDITAUFNAHME DER LÄNDER MIT IHRER HAUSHALTSAUTONOMIE (Art. 109 Abs. 1 GG)

Anzusetzen ist zunächst bei der zentralen These des Entwurfs, der geplanten Schuldenregelung stünde inhaltlich noch nicht einmal die durch Art. 109 Abs. 1 GG garantierte Haushaltsautonomie der Länder selbst entgegen, womit praktisch suggeriert wird, dass dem



Bund hierzu bisher eigentlich nur die Gesetzgebungskompetenz fehlen würde, soweit man sie nicht bereits in Art. 109 Abs. 3 als gegeben betrachtet. Eine solch restritive Auslegung des Art. 109 Abs. 1 GG ist jedoch weder mit seiner Entstehungsgeschichte (1) noch mit seinem weithin unbestrittenen Regelungsgehalt (2) vereinbar, den Einwirkungen des Bundes auf die Haushaltsgestaltung der Länder enge Grenzen setzt (3).

1. Entstehungsgeschichte

Artikel 109 Abs. 1 GG enthält mit der Trennung der Haushaltswirtschaft von Bund und Ländern eine für Bundesstaaten eigentlich selbstverständliche, also letztlich sogar überflüssige Regelung. Dies mag auch der Grund dafür sein, dass sich in früheren deutschen Verfassungen hierzu keinerlei Vorbilder finden, obwohl dieses Prinzip in abgeschwächter Form bereits in § 17 der Reichshaushaltsordnung vom 31. Dezember 1922 (RGBI. 11 S. 17) enthalten war. Im Zuge der Vorarbeiten für den Parlamentarischen Rat begegnet der erste Hinweis auf die spätere Endfassung in den „Bayerischen Leitgedanken für die Schaffung des Grundgesetzes“, wo es bereits heißt: „Bund und Länder führen eine gesonderte Finanzwirtschaft“. Aus dem dortigen Textzusammenhang ist zu entnehmen, dass man sich mit dieser Formulierung einerseits von der Weimarer Verfassungslage, wo das Reich ein klares Übergewicht hatte, und andererseits von der Praxis im Nationalsozialismus mit ausschließlicher Reichszuständigkeit nach Gleichschaltung der Länder absetzen wollte.

Der Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee behielt in Art. 37 seines Entwurfs die Formulierung aus den „Bayerischen Leitgedanken“ unverändert bei. An dieser Fassung hielt auch der Parlamentarische Rat im Finanzausschuss und im Hauptausschuss bei den Beratungen über den späteren Art. 109 (damals Art. 121) lange Zeit fest. Es wurde lediglich erwogen, einen Vorbehalt „nach Maßgabe der folgenden Bestimmungen“ aufzunehmen, um zu verhindern, dass mit dem Trennungsgebot in Bezug auf die Finanzwirtschaft auch die Erhebung von Gemeinschaftssteuern und der Finanzausgleich erschwert oder gar unmöglich gemacht werden könnten. Obwohl wegen gewis-



ser Bedenken gegen den Begriff der „Finanzwirtschaft" ein Änderungsantrag des Abg. Dr. Menzel mit der Formulierung: „Bund und Länder führen eine voneinander getrennte Haushaltswirtschaft", in der 14. Sitzung des Hauptausschusses am 2. Dezember 1948 zunächst abgelehnt worden war und lediglich eine Umstellung des Artikels im Anschluss an die Regelung über die Finanzverwaltung in Art. 123 (später Art. 108) als Art. 123 a beschlossen wurde, schlug trotz der Bestätigung des ursprünglichen Wortlauts noch bei der 2. Lesung in der 41. Sitzung des Hauptausschusses am 15. Januar 1949 erst der Fünferausschuss nach seiner Klausurtagung vom 25. bis 27. Januar 1949 unvermittelt vor, Art. 123 a nunmehr wie folgt zu fassen: „Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig". Diese Formulierung wurde im Parlamentarischen Rat bis zum Schluss beibehalten und in die Endfassung des Art. 109 GG übrenommen.

Zwar war man sich sowohl auf Herrenchiemsee als auch im Parlamentarischen Rat über den Sinn und Zweck eines Artikels über die getrennte Finanzwirtschaft von Bund und Ländern einig: Er sollte verhindern, dass die Länder nicht – wie in der Weimarer Republik – zu Kostengängern des Bundes werden (oder umgekehrt) und dass sie insbesondere nicht – wie im Dritten Reich – vorwiegend auf Dotationen des Bundes angewiesen sind. Auf der 3. Sitzung des Plenums am 9. September 1948 brachte der Abg. Dr. Schwalber dieses Ziel auf folgende Kurzformel: „Ein Land, das kein Budgetrecht mehr hat, ist kein Staat, und einer Volksvertretung, der das Budgetrecht genommen wird, wird damit das Kernstück der Volksvertretung überhaupt genommen." Dem fügte der Abg. Dr. Binder auf der 7. Sitzung des Plenums am 21. Oktober 1948 hinzu: „Ein bundesstaatlicher Aufbau unserer Verfassung wäre praktisch hinfällig, wenn die Länder nicht ihre selbstverantwortliche Finanzwirtschaft haben würden", gefolgt von Dr. Seebohm mit den Worten: „Wenn für einen föderalen Staat die Staatlichkeit der Länder Voraussetzung des Bundes bildet, dann ist die Bestimmung des Artikels 121 des Entwurfes, dass Bund und Länder eine gesonderte Finanzwirtschaft zu führen haben, von wesentlicher Bedeutung für die Verfassung."

Dennoch gab es einige Zweifelsfragen, die bei den Verhandlungen im Parlamentarischen Rat geklärt werden mussten. Zunächst bestand Ungewissheit darüber, ob dem neuen Art. 121/123 a nur formelle Bedeutung zukommen soll, inhaltlich aber etwas Selbstverständliches gesagt werde, oder ob aus ihm auch materielle Rechtsfolgen abgeleitet werden könnten. Weil Letzteres offenbar eine Mehrheit im Finanzausschuss erreichen wollte, fragten sich die Skeptiker, ob dann Art. 121/123 a nicht zu weit gefasst sei und deshalb klargestellt werden müsse, dass er nur nach Maßgabe der nachfolgenden Bestimmungen gelte. Andere wollten diese Vorschrift unter einen ausdrücklichen Gesetzesvorbehalt stellen und sie nur im Rahmen des geltenden Bundes- und Landesrechts angewandt wissen. Dem folgte die Mehrheit jedoch nicht.

Problematisiert wurde auch der Begriff der „Finanzwirtschaft" selbst. Es sei unklar, ob er sich nur auf die Haushaltsführung beziehen sollte oder ob diese Bestimmung zugleich die Einnahmen- und Ausgabenseite betreffe, was im äußersten Fall bedeuten könne, dass Bund und Länder jeweils über eigene, von einander unabhängige Steuerquellen verfügen müssten und gemeinsame Steuern von vornherein ausgeschlossen seien. Einige befürchteten sogar, dass die Vorschrift als Absage an jede Art von Finanzausgleich missverstanden werden könne und ihm zumindest gewisse Schranken ziehe. Eine Mehrheit im Hauptausschuss und später auch im Plenum erklärte sich daher mit der Aufnahme des Art. 121/123 a in das Grundgesetz erst einverstanden, nachdem der Begriff der „Finanzwirtschaft" durch den der „Haushaltswirtschaft" ersetzt worden war. Ausgelöst wurden diese Diskussionen unter anderem durch Äußerungen einzelner Sachverständiger bei den Anhörungen im Finanzausschuss, die in Art. 121/123 a die zentrale, das gesamte Bundesstaatsgefüge beherrschende Grundnorm sahen und vor allem die finanzielle Selbstständigkeit der Länder sicherstellen wollten. Ihr Argument, Finanzmacht sei zugleich politische Macht, ließ sich kaum widerlegen. Daher stand hinter den Debatten um das Trennprinzip in Wahrheit ein Streit um die konkrete Ausgestaltung der bundesstaatlichen Ordnung insgesamt, wie er auch sonst außer im Finanzausschuss zugleich in anderen Gremien des Parlamentarischen Rates zwischen Föderalisten und Unitaristen geführt wurde.

Zusammengefasst kann festgestellt werden, dass der Parlamentarische Rat bei der Schaffung des Art. 109 GG zwar uneins in der Frage war, ob diese Norm zum Beleg für die Staatlichkeit der Länder unverzichtbar sei oder in einer föderativen Ordnung als selbstverständlich gestrichen werden könne. Beide Positionen verband aber die gemeinsame Überzeugung, dass die Trennung der Haushaltswirtschaften von Bund und Ländern zu den Wesensmerkmalen eines Bundesstaates gehört und Art. 109 GG somit das Bundesstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 1 GG (zusammen mit Art. 104 a GG) für den Bereich der Finanzverfassung lediglich konkretisiert.

2. Regelungsgehalt

Ähnlich sieht es auch die höchstrichterliche Rechtsprechung bei der Bestimmung des aktuellen Regelungsgehalts von Art. 109 Abs. 1 GG. Schon 1952 entschied das Bundesverfassungsgericht im Zusammenhang mit der von Art. 79 Abs. 3 GG für unantastbar erklärten „Gliederung des Bundes in Länder", die gegen jede Verfassungsänderung gesichert sei, „dass Art. 109 GG die Selbständigkeit der Haushaltswirtschaft den Ländern noch besonders gewährleistet", wobei mit dem Wort „besonders" zum Ausdruck gebracht wurde, dass Art. 109 GG eine Art „lex specialis" von Art. 79 Abs. 3 GG darstellt und somit an dessen Rechtswirkungen teil hat. Auch später hat das Gericht diese Sicht mehrfach bestätigt. Im „Finanzausgleichs-Urteil" von 1992 erblickte es den „Sinn und Zweck der finanzverfassungsrechtlichen Normen des Grundgesetzes" darin, „die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die staatliche Selbstständigkeit von Bund und Ländern real wird, ihre politische Autonomie sich in der Eigenständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Aufgabenwahrnehmung und der Haushaltswirtschaft (Art. 109 Abs. 1 GG) entfalten". Diese haushaltspolitische Eigenver-



antwortung der Länder hat das Gericht erst kürzlich im „Berlin-Urteil“ von 2006 erneut bekräftigt: „Ein Land hat auf Grund seiner verfassungsrechtlich gemäß Art. 109 Abs.1 GG verbürgten Haushaltsautonomie grundsätzlich alle haushaltswirtschaftlichen Maßnahmen selbst zu verantworten“. Dieser Satz war offenbar auf vorausgegangene politische Entscheidungen gemünzt, die Berlin in die Schuldenfalle getrieben haben. In diesem Sinne hatte sich kurz zuvor auch schon der Berliner Verfassungsgerichtshof geäußert: „Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft, wozu auch die Kreditaufnahme gehört, selbständig und voneinander unabhängig (Art. 109 Abs. 1 GG) und haben infolgedessen materiell eigenständige Entscheidungsspielräume (materielle Haushaltsautonomie)“.

Diesem Grundverständnis des Regelungsgehalts von Art. 109 Abs. 1 GG hat sich ein Großteil der Kommentatoren angeschlossen. Man geht zunächst von einem weiten Begriff der Haushaltswirtschaft aus und versteht darunter „die Gesamtheit der auf die staatlichen Einnahmen und Ausgaben bezogenen haushälterischen Vorgänge, also die gesamte, im aufgestellten Haushaltsplan dokumentierte und auf seiner Grundlage sich vollziehende öffentliche Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft von Bund und Ländern einschließlich der Rechnungslegung, Prüfung und Entlastung“. Völlig unbestritten ist weiter, dass zu diesen etatbezogenen Vorgängen als Teil der Einnahmen auch die Aufnahme von Krediten gehört, sowie die damit zusammenhängenden Entscheidungen über Art, Umfang, Laufzeit und Tilgung der Schulden. Hingegen zählt schon rein terminologisch nicht zur Haushaltswirtschaft all das, was gemeinhin als öffentliche Finanz- oder Staatswirtschaft bezeichnet wird, also namentlich das Währungs-, Geld- und Münzwesen, das Notenbanksystem, das einheitliche Zoll- und Handelsgebiet sowie die intergovernementalen Finanzbeziehungen (Steuerverteilung, Finanzausgleich, Mischfinanzierungen). Hierbei handelt es sich nicht um „Einschränkungen“ der Haushaltshoheit der Länder, sondern um Politikbereiche, die bereits tatbestandlich nicht in den Schutzbereich des Art. 109 Abs. 1 GG fallen. Die Garantie der Haushaltsautonomie von Bund und Ländern ist daher den Bestimmungen der Art. 105 bis 107 GG auch nicht nach- oder gar untergeordnet, sondern parallel dazu als „benachbart“ an- und nebengeordnet.

Die Budgetautonomie von Bund und Ländern wird in Art. 109 Abs. 1 GG mit den Worten begründet und umschrieben, sie seien in ihrer Haushaltswirtschaft „selbständig und voneinander unabhängig“. Ungeachtet der Frage, ob hier zwischen Selbständigkeit und Unabhängigkeit noch zu unterscheiden sei oder ob es sich schlicht um einen Pleonasmus handelt, verbirgt sich hinter dieser Formulierung zweierlei: Erstens geht es um eine formelle Trennung der Haushalte in dem Sinne, dass beide Ebenen sowohl bei der Aufstellung als auch beim Vollzug ihrer Haushalte nicht nur unbeeinflusst und selbstbestimmt, sondern vor allem auch unbeeinflussbar handeln (d. h. weder einer Genehmigung noch einer Mitwirkung unterliegen), ja sogar das Haushaltsverfahren einschließlich der Haushaltskontrolle und Rechnungsprüfung (im Rahmen des Haushaltsgrundsätzegesetzes, dazu unter III.), nach eigenen Vorstellungen regeln können (sog. formelle Haushaltsautonomie). Zweitens gewährleistet Art. 109 Abs. 1 GG darüber hinaus Bund

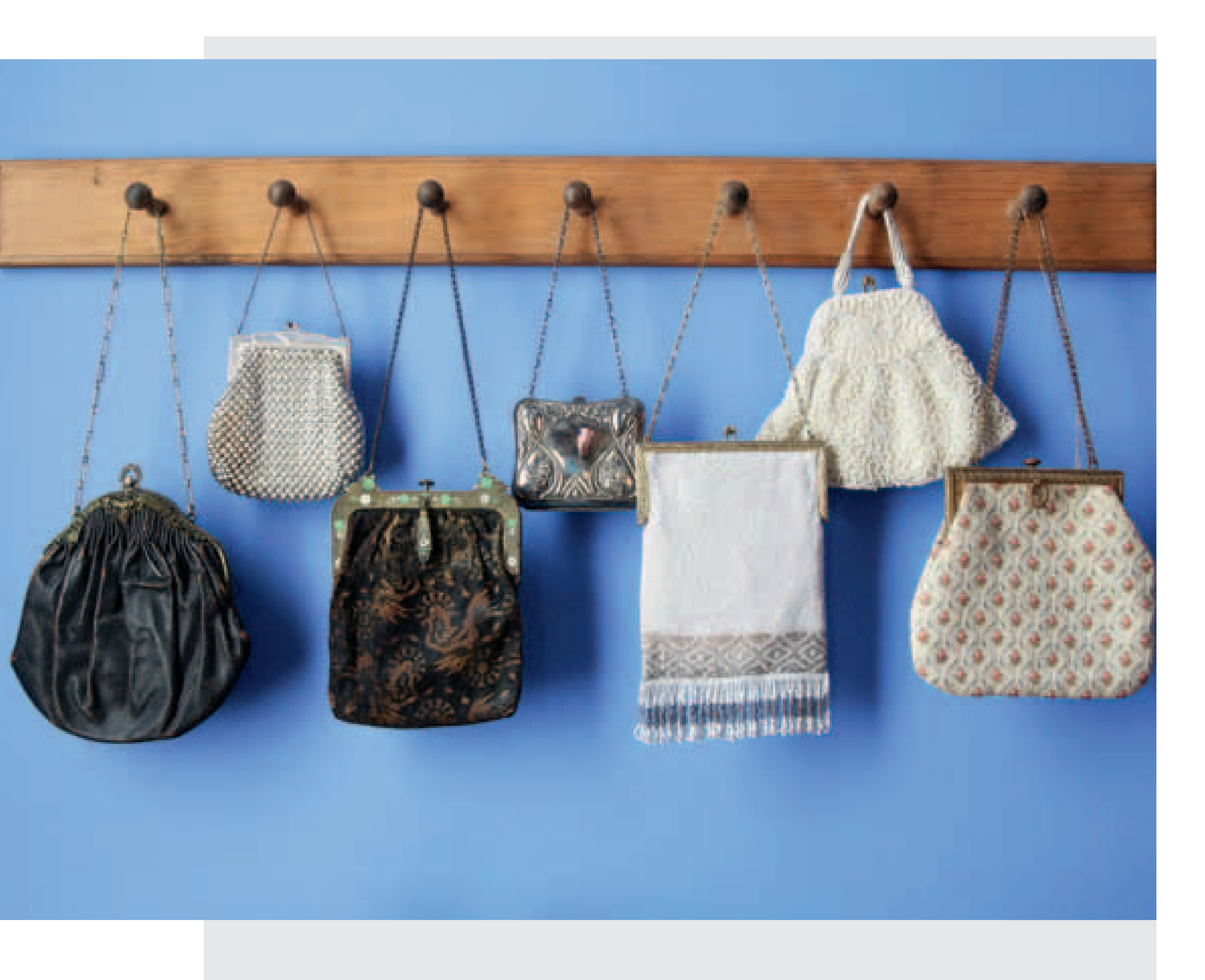
und Ländern auch die Freiheit, alle Entscheidungen über ihre Einnahmen und Ausgaben dem Grund und der Höhe nach (im Rahmen sonstiger finanzverfassungsrechtlicher Vorgaben), eigenverantwortlich zu treffen (sog. materielle Haushaltsautonomie). Das gilt prinzipiell ebenso für Kreditaufnahmen, deren Umfang und Grenzen nur die jeweilige Gebietskörperschaft, die sich verschulden muss, selbst festzulegen und daher auch allein zu verantworten hat.

Wollte man hingegen mit der Begründung des Entwurfs annehmen, Art. 109 Abs. 1 GG gewährleiste die materielle Haushaltsgestaltungsmacht von Bund und Ländern nur bis zu der durch die Gesamtheit der finanzwirtschaftlichen Regelungen gezogenen Grenzen, würde man die Garantie einer selbstständigen und unabhängigen Haushaltswirtschaft zumindest partiell unter einen – ihr selbst nicht zu entnehmenden – Gesetzesvorbehalt stellen, der ihre Reichweite von der jeweils einfach-gesetzlichen Rechtslage abhängig machen würde und sie damit praktisch leerlaufen ließe. Es ist deshalb ausgeschlossen, unter dem Begriff „Haushaltswirtschaft" nur diejenigen Vorgänge zu verstehen, die den Ländern oder dem Bund (hinsichtlich seines eigenen Haushalts) nach den jeweils geltenden Rechtsvorschriften zur eigenen Erledigung zugewiesen sind. Vielmehr fallen gerade umgekehrt alle nicht direkt mit der Haushaltsgestaltung im Einzelfall zusammenhängenden (finanz-)verfassungsrechtlichen Kompetenzzuweisungen und -schranken schon von vornherein aus dem Schutzbereich des Art. 109 Abs. 1 GG heraus, so dass sich dieser in der Sicherung eines begrenzt autonomen Zuständigkeitsraumes zur Begründung zugewiesener oder selbst generierter Einnahmen (einschließlich der Kreditaufnahme, deren prinzipielle Zulässigkeit für die Länder in Art. 109 Abs. 4 Nr. 1 GG vorausgesetzt wird) und zur aufgabenbezogenen Festlegung selbst zu verantwortender Ausgaben erschöpft. So gesehen ist die geplante Schuldenregelung des Bundes mit ihrer strikten Kreditlimitierung und einer rigiden, sanktionsbewehrten Ausgleichsverpflichtung bei Überschreiten der absoluten Obergrenze mit Art. 109 Abs.1 GG nicht vereinbar, sondern erweist sich gegenüber den Ländern als Eingriff in deren Haushaltsautonomie. dessen Verfassungsmäßigkeit davon abhängt, ob und inwieweit er sich rechtfertigen lässt.

3. Möglichkeiten und Grenzen für Einwirkungen des Bundes

Wenn demnach sowohl die finanz- und staatswirtschaftlichen Rahmenbedingungen, in die sich die Haushaltsautonomie der Länder einfügt, als auch andere finanzverfassungsrechtliche Normen des Grundgesetzes zur Rechtfertigung von Eingriffen des Bundes in Art. 109 Abs. 1 GG nicht herangezogen werden können, stellt sich die Frage, welche Möglichkeiten sonst dem Bund zur Verfügung stehen, um die von ihm favorisierte Schuldenregelung im Grundgesetz zu verankern, und wo die Grenzen für derartige Einwirkungen des Bundes liegen. Die Entwurfsbegründung verweist in diesem Zusammenhang zunächst auf den Grundsatz des bundes- bzw. länderfreundlichen Verhaltens (sog. Bundestreue).

Zwar ist richtig, dass dieses ungeschriebene Verfassungsprinzip, welches Bund und Länder zur wechselseitigen Rücksichtnahme und zu einem fairen Umgang miteinander verpflichtet, auch für das Bund-Länder-Verhältnis im Bereich der Finanzverfassung



gilt. Danach darf keines der Glieder etwas unternehmen, was den wohlverstandenen Interessen eines anderen oder der Gesamtheit zuwiderlaufen würde, und diese insbesondere nicht an der Erfüllung ihrer Aufgaben hindern. Andererseits ist jedoch ebenso unbestreitbar, dass der Grundsatz der Bundestreue weder geschriebenes Verfassungsrecht (wie die Garantie der Haushaltsautonomie von Bund und Ländern in Art. 109 Abs. 1 GG) zu überspielen gestattet noch verfassungswidrige Eingriffe in derartige Gewährleistungen zu rechtfertigen vermag. Vor allem kommt ihm keine kompetenzbegründende Wirkung zu, so dass etwa für ein Ausführungsgesetz zur angestrebten Schuldenregelung die dafür erforderliche ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes, falls es sich nicht auf Art. 109 Abs. 3 oder 4 GG stützen lässt (dazu unter III. und IV.), ohnehin durch Verfassungsänderung erst geschaffen werden müsste.

Im Übrigen stellt das Prinzip der Bundestreue keine „Einbahnstraße" dar, auf der nur Pflichten der Länder gegenüber dem Bund Platz griffen. Vielmehr hat auch der Bund auf die Interessen der Länder Rücksicht zu nehmen, zumal wenn es wie hier um Einschränkungen ihrer Haushaltsautonomie als einem Wesensmerkmal der bundesstaatlichen Ordnung geht.

Schließlich lässt sich der mit dem neuen Schuldenregime verbundene Eingriff in die Haushaltsautonomie der Länder auch nicht mit den vielfältigen Wechselbeziehungen rechtfertigen, in denen Bund und Länder auf dem Gebiet der Finanzwirtschaft zueinander stehen. Denn diese Beziehungen, so eng sie auch sein mögen, tasten sämtlich die Haushaltsautonomie als solche nicht an; sie bestehen zusätzlich neben ihr und sind ihr nicht vorgelagert, sondern beigefügt. Das

gilt auch für den Fall der extremen Haushaltsnotlage eines Landes, die ausnahmsweise Beistands- und Sanierungspflichten des Bundes und/oder anderer Länder begründen mag und zu deren Abbau oder Vorbeugung das Bundesverfassungsgericht den Bund für befugt hält, im Rahmen des Haushaltsgrundsätzegesetzes nach Art. 109 Abs. 3 GG Regelungen über Grundsätze für die Haushaltsplanung zu treffen, die gewisse vom Land zu beachtende Grenzen bei der Kreditfinanzierung und beim Schuldensockel setzen, verknüpft mit einem verbindlichen Sanierungsprogramm, das die Haushaltswirtschaft dieses Landes wieder in die Normallage zurückführen soll. Denn erstens ist die neue Schuldenregelung nicht lediglich für den Einzelfall der extremen Haushaltsnotlage eines Landes gedacht (auch wenn sie zu deren Vorbeugung geeignet sein mag), sondern für den Normalfall und auf Dauer konzipiert. Zweitens handelt es sich bei der Schuldenregel nicht nur um „Grundsätze", die für die Haushaltsplanung maßgeblich sein sollen, sondern um verbindliche detaillierte Vorgaben zu Kreditspielräumen, Obergrenzen und Ausgleichspflichten für jeden einzelnen Jahreshaushalt sämtlicher Länder, unabhängig davon, ob sie bereits über einen ausgeglichenen Primärhaushalt verfügen und/oder wie hoch sie sonst akuell verschuldet sind. Wenn jene Vorgaben in der beschriebenen Form in das Grundgesetz ausgenommen würden, wäre angesichts der ohnehin schon durch Art. 105 und 106 GG fest geschriebenen Steuerverteilung zumindest die Einnahmenautonomie der Länder aus Art. 109 Abs. 1 GG praktisch beseitigt.

Damit führt zwar der Vorschlag der Föderalismuskommission II, die oben beschriebene Schuldenregelung im Grundgesetz zu verankern, in eine verfassungsrechtliche Sackgasse. Damit sind dem Bund jedoch nicht schon von vornherein alle Möglichkeiten verschlossen, auf die Länder mit geeigneten Maßnahmen zur Schuldenbegrenzung einzuwirken. Sie müssten allerdings im Unterschied zu jenem Vorschlag drei Voraussetzungen erfüllen: Sie hätten sich erstens auf wirkliche „Grundsätze" oder allgemeine Zielbestimmungen zu beschränken, zweitens mit Verfahrensvorschriften statt materieller Regelungen zu begnügen und drittens von einem verbindlichen Sanktionssystem zu verabschieden. Wer ein solch „weiches" Schuldenregime des Bundes für wirkungslos hält, wird sich als einzige Alternative mit dem Lösungsweg eines Bund-Länder-Staatsvertrags abfinden müssen (dazu unter VI.).

III. VEREINBARKEIT DES VERBOTS STRUKTURELLER KREDITAUFNAHME DER LÄNDER MIT DER GRUNDSATZKOMPETENZ FÜR DAS HAUSHALTSRECHT (Art. 109 Abs. 3 GG)

Im Anschluss an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts über die Gesetzgebungskompetenz des Bundes zum Abbau und zur Verhütung von extremen Haushaltsnotlagen eines oder mehrerer Länder, die ausdrücklich auf Art. 109 Abs. 3 als geeigneter verfassungsrechtlicher Regelungsgrundlage verweist, wird mancherorts die Ansicht vertreten, ein für Bund und Länder verbindliches Schuldenbegrenzungsregime ließe sich auch schon nach geltendem Verfassungsrecht im Rahmen der Grundsatzkompetenz des Bundes für das Haushaltsrecht (Art. 109 Abs. 3 GG) etablieren, so dass dafür eine Verfassungsänderung eigentlich gar nicht notwendig wäre. Somit ist im Folgenden zu prüfen, ob und inwieweit diese Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes, die bisher nur die formelle Haushaltsautonomie der Länder betrifft, auch die materielle Entscheidungsfreiheit zu beschränken gestattet.

1. Entstehungsgeschichte

Die Haushaltsgrundsätzekompetenz des Bundes in Art. 109 Abs. 3 GG wurde mit Wirkung zum 1. Mai 1969 durch das 20. Änderungsgesetz in das Grundgesetz eingefügt. Die damalige Reform des Haushaltsrechts war erforderlich geworden, weil das mit Hilfe einer Globalsteuerung über die öffentlichen Haushalte angestrebte Ziel des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ohne eine begleitende Vereinheitlichung und Angleichung der Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden in Plan- und Rechnungsaufbau sowie in den grundsätzlichen Verfahrensweisen nicht zu erreichen war. Zwar war zu jener Zeit in Bund und Ländern die Reichshaushaltsordnung von 1922 noch in Kraft, die – soweit sie verfassungskonform war – als Bundesrecht fortgalt und bereits ein Mindestmaß an Etatkonformität sicherte.

Durch die Ausdehnung der bereits bestehenden Grundsatzkompetenz des Bundes für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft und für eine mehrjährige Finanzplanung auf das Haushaltsrecht sollte der verfassungsrechtliche Rahmen abgesichert werden, in dem sich die Ermächtigungen zur Umsetzung der beiden anderen Kompetenztitel leichter verwirklichen ließen. Die Haushaltsgrundsätzekompetenz hat also in erster Linie eine dienende Funktion, die sich



auf die budgetmäßige Stützung der damals herrschenden und auch heute noch festgeschriebenen antizyklischen Wirtschaftspolitik beschränkt.

2. Regelungsgehalt

Hauptzweck der Haushaltsgrundsätzekompetenz in Art. 109 Abs. 3 GG ist daher das Ziel, dem Bund die Befugnis zu verleihen, die beiden anderen Grundsatzregeln für eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft in verfahrensrechtlicher Hinsicht zu ergänzen. Demgemäß enthält das darauf gestützte „Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts von Bund und Ländern – HGrG" (kurz: Haushaltsgrundsätzegesetz) vom 19. 8. 1969 (BGBl. I S.1273) im Wesentlichen nur prozedurale oder intentionale Vorschriften, die zwar bindenden Charakter haben, aber in ihrer Allgemeinheit den Ländern noch ausreichenden Spielraum zur eigenständigen Gestaltung ihrer Haushaltswirtschaft im Sinne von Art. 109 Abs. 1 GG belassen. Dieser Rahmen wird neuerdings auch durch § 51 a HGrG nicht verlassen, der in Bund und Ländern für die Einhaltung der Haushaltsdisziplin nach den Bestimmungen des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes sorgen soll. Zwar betrifft diese Vorschrift nicht nur die formelle, sondern auch die materielle Haushaltsautonomie, also die Entscheidungsfreiheit über Einnahmen und Ausgaben. Den Gebietskörperschaften wird darin jedoch lediglich aufgegeben, eine Rückführung der Nettoneuverschuldung mit dem Ziel ausgeglichener Haushalte „anzustreben". Gelingt dies nach den Vorgaben des Finanzplanungsrates nicht, erörtert dieser die Gründe und gibt lediglich „Empfehlungen" zur Wiederherstellung der Haushaltsdisziplin. Damit handelt es sich hier exakt um jene „weiche" Regelung (soft law), die den Kern der materiellen Haushaltsautonomie von Bund und Ländern unberührt lässt und sich deshalb problemlos mit Art. 109 Abs. 1 GG verträgt.

Hingegen sind die inhaltlichen Budgetentscheidungen im Einzelfall, wie sie bei der Aufstellung und beim Vollzug des jeweiligen Haushaltsgesetzes im Jahres- oder Zweijahresrhythmus getroffen werden, vom Regelungszweck des Art. 109 Abs. 3 GG nicht erfasst. Sie gehören zum Kernbereich der Staatlichkeit der Länder und genießen den besonderen Schutz von Art. 79 Abs. 3 GG (Näheres unter V.). Daher kann nach herrschender Meinung insbesondere die Einführung verbindlicher Verschuldens- und Kreditaufnahmegrenzen für die Länder nicht auf die Haushaltsgrundsätzekompetenz des Bundes gestützt werden. Siekmann geht sogar noch einen Schritt weiter: „Weder die Kreditaufnahmegrenzen aus Art. 115 I noch sonstige Vorgaben für die Schuldenpolitik der Länder dürfen in das Gesetz nach Abs. 3 aufgenommen werden. Sie gehört wohl schon nicht zum Haushaltsrecht. Jedenfalls geht Abs. 4 als detaillierte Spezialregelung für eine Reglementierung der Kredit-

aufnahme vor". Ähnlich argumentiert auch Hillgruber. „Art. 109 Abs. 3 erlaubt dem Bundesgesetzgeber nicht, solche die Freiheit der Einnahmen- und Ausgabenwirtschaft über die bestehenden finanzverfassungsrechtlichen Bindungen hinaus inhaltlich einschränkende Verpflichtungen den Ländern als gemeinsam geltende Grundsätze für das Haushaltsrecht aufzuerlegen. Dies geht auch aus Art. 109 Abs. 4 hervor, der selbst sachlich und zeitlich eng begrenzte Eingriffe in die Kreditpolitik der Länder aus konjunkturpolitischen Gründen von einer besonderen Ermächtigung abhängig macht. … Es widerspräche dieser Regelungssystematik, wenn Art. 109 Abs. 3 seitens des Bundes als kompetenzrechtlicher Hebel dazu benutzt werden könnte, die Länder als autonome Handlungsträger allgemein und dauerhaft in der Möglichkeit der Kreditfinanzierung zu beschränken".

Genau dies ist aber mit dem Vorschlag des Bundesfinanzministers für eine neue Schuldenregelung beabsichtigt. Sie soll weder nur für den Ausnahmefall gelten, noch ein begrenztes konjunkturpolitisches Ziel verfolgen. Vielmehr geht es ihm um eine dauerhafte „Schuldenbremse", die ähnlich wirken soll, wie die Mechanismen im europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt. Deshalb wäre an sich Art. 109 Abs. 3 GG als Ermächtigung zur Regelung von „Normalfällen" de constitutione lata die einzige Verfassungsnorm, auf die eine Schuldenregelung derzeit gestützt werden könnte, wenn man die oben angeführten durchgreifenden Bedenken der herrschenden Ansicht in der Kommentarliteratur außer Acht ließe. Folgt man ihnen, wofür nicht nur der Wortlaut des Art. 109 Abs. 3 GG spricht, sondern auch die systematische Stellung sowie der Sinn und Zweck, dann bliebe – da eine Kompetenz des Bundes aus der „Natur der Sache" schon wegen des Eingriffscharakters eines solchen Gesetzes in die Haushaltsautonomie der Länder schon von vornherein ausscheidet – nur noch eine Gesetzgebungszuständigkeit aus Art. 109 Abs. 4 GG übrig, der dem Bund jetzt schon gestattet, Vorschriften über „Höchstbeträge, Bedingungen und Zeitfolge der Aufnahme von Krediten durch Gebietskörperschaften und Zweckverbände" zu erlassen. Auch darauf soll der Vollständigkeit wegen noch kurz eingegangen werden.

IV. VEREINBARKEIT DES VERBOTS STRUKTURELLER KREDITAUFNAHME DER LÄNDER MIT DER KONJUNKTURKOMPETENZ DES BUNDES

(Art. 109 Abs. 4 GG)

Schließlich ist noch kurz auf die Konjunkturkompetenz des Bundes in Art. 109 Abs. 4 GG einzugehen, weil diese Norm als Einzige innerhalb der Finanzverfassung dem Bund gestattet, den Ländern verbindliche Vorgaben für Höchstbeträge, Bedingungen und Zeitfolge der Aufnahme von Krediten zu machen. Denn selbst wenn diese Norm für die neue Schuldenregelung nicht unmittelbar gelten sollte, stellt sich die Frage, ob zumindest eine Analogie möglich wäre, oder ob nicht eine ähnliche Vorschrift dazu durch Verfassungsergänzung geschaffen werden könnte.

1. Entstehungsgeschichte

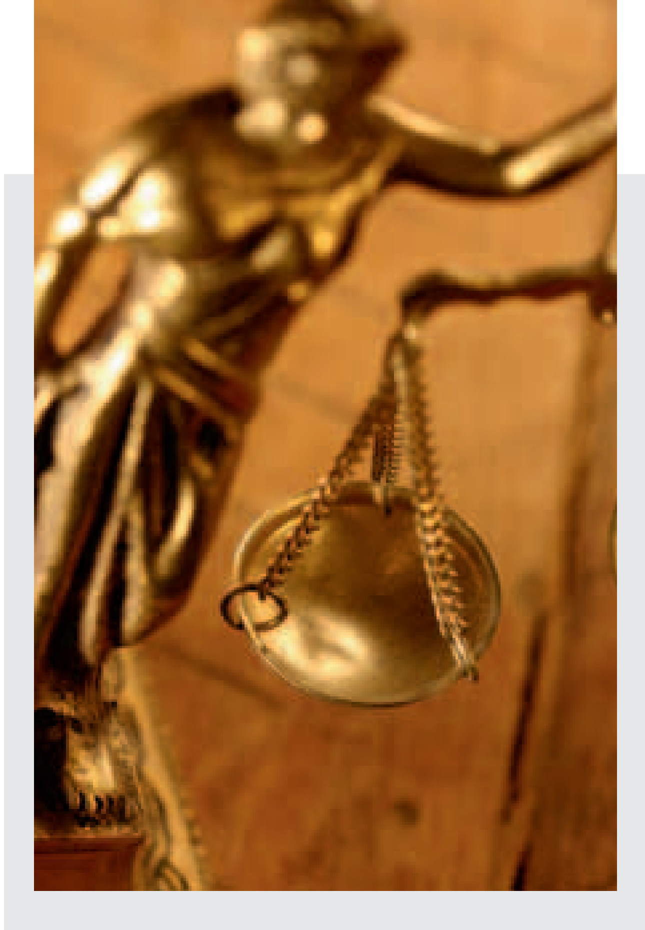
Die Konjunkturkompetenz des Bundes in Art. 109 Abs. 4 GG verdankt ihre Entstehung ebenfalls dem seit Mitte der Sechziger unternommenen Versuch, mit Hilfe der öffentlichen Haushalte Wirtschaftspolitik

zu betreiben. Sie ist zusammen mit den Absätzen 2 und 3 durch das 15. Änderungsgesetz vom 8. 6. 1967 (BGB!. I S. 581) in das Grundgesetz eingefügt worden und soll sowohl deren Ziele als auch deren Regelungsgegenstände fördern sowie mit Hilfe konkreter Maßnahmen (Kreditbegrenzungen, Konjunkturausgleichsrücklagen) zu verwirklichen und umzusetzen erlauben. Um zu verhindern, dass der Bund permanent in die Haushaltsautonomie der Länder eingreifen kann, wurde ihr Anwendungsbereich von vornherein auf den Fall einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts beschränkt. Nur zu diesem Zweck darf der Bund entsprechende Maßnahmen ergreifen, auch wenn er vorsorglich bereits von dieser Gesetzgebungsbefugnis Gebrauch gemacht hat.

2. Regelungsgehalt

Mit Art. 109 Abs. 4 Nr. 1 GG wird der Bund ermächtigt, durch zustimmungspflichtiges Bundesgesetz Vorschriften „über Höchstbeträge, Bedingungen und Zeitfolge der Aufnahme von Krediten durch Gebietskörperschaften und Zweckverbände“ zu erlassen. Auf diese Weise wird ihm ermöglicht, eine konkrete Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts durch gezielte Eingriffe in die Budgetgestaltung der Länder und Kommunen abzuwehren und vor allem ihre Anleihepolitik direkt zu beeinflussen. Gerechtfertigt werden diese massiven Beschränkungsmöglichkeiten der regionalen und lokalen Haushaltsautonomie mit dem hohen gesamtstaatlichen Interesse an der Wiederherstellung des Gleichgewichts von Geldwertstabilität, Wirtschaftswachstum, hohem Beschäftigungsstand und ausgewogener Handelsbilanz („magisches Viereck“).

Während der Verfassungsgesetzgeber Art. 109 Abs. 3 GG als „Normalkompetenz“ geschaffen hat, ist Absatz 4 als besondere „Krisenverhütungs- und –bereinigungskompetenz“ gedacht, die lediglich eine punktuelle und temporäre Kontingentierung der Kreditaufnahme durch Gebietskörperschaften erlaubt, um konjunkturellen Schwankungen oder Abschwungphasen auch mit fiskalischen Mitteln begegnen zu können. Art. 109 Abs. 4 GG erweist sich damit einerseits als Konkretisierung der konjunkturpolitischen Zielvorgabe für die öffentlichen Haushalte in Absatz 2, andererseits aber auch als eng zu verstehende Ausnahmevorschrift von Absatz 1, die einer erweiternden Auslegung etwa in der Absicht, auch andere Sachverhalte darunter zu fassen, unzugänglich ist. Deshalb kommt im Hinblick auf die vorgeschlagene Schuldenregelung weder eine direkte Anwendung noch eine Analogie in Betracht; sie ist im Übrigen schon vom Wortlaut des Absatzes 4 her ausgeschlossen. Somit scheidet auch Art. 109 Abs. 4 GG als verfassungsrechtliche Grundlage für ein Kreditbegrenzungsregime des Bundes aus. Die Frage ist aber, ob der Rechtsgedanke dieses Artikels als Kriseninstrument nicht in der Weise fruchtbar gemacht werden kann, dass ohne Verletzung der Haushaltsautonomie von Ländern durch Verfassungsänderung eine Norm geschaffen wird, die – ähnlich wie Art. 109 Abs. 4 GG – ausschließlich der Verhütung und Beseitigung eines erheblichen Missstandes im gesamtstaatlichen Interesse dient, etwa der Prävention oder dem Abbau einer extremen Haushaltsnotlage in einem oder mehreren Ländern, wie sie das Bundesverfassungsgericht zu Recht gefordert hat. Eine solche Vorschrift müsste allerdings drei Voraussetzungen erfüllen, um derart weitreichende Eingriffe in die Haushaltsautonomie der Länder, wie sie Art. 109 Abs. 4 GG ermöglicht, zu rechtfertigen: Sie müsste erstens ebenfalls als Ausnahmevorschrift konzipiert sein, zweitens nur punktuelle und vorübergehende Restriktionen und Beschränkungen der Haushaltsautonomie im Einzelfall gestatten, die sofort wieder aufgehoben werden, sobald die Haushaltsnotlage beseitigt ist, und vor allem drittens an die materiellen Kriterien anknüpfen, die das Bundesverfassungsgericht im „Berlin-Urteil“ für die Pflicht des Bundes, Sanierungshilfen zu gewähren, entwickelt hat (relative und absolute Notlage, Ausschöpfen aller verfügbaren Möglichkeiten der Abhilfe, letzter verbliebener Ausweg). Davon ist das für die Normallage und generell für sämtliche Länder unabhängig von ihrem Verschuldensgrad vorgesehene Modell des Bundesfinanzministers jedoch so weit entfernt, dass dem Weg zu einer speziell auf extreme Haushaltsnotlagen zugeschnittenen Verfassungsnorm im Rahmen dieser Studie nicht weiter nachgegangen zu werden braucht. Der Bund darf sich jedenfalls nicht über eine möglicherweise zulässige, neu zu schaffende Haushaltsnotlagenregelung die „Eintrittskarte“ in ein allgemeingültiges, verbindliches und dauerhaftes Kreditbegrenzungsregime für die Länder erschleichen.



V. VEREINBARKEIT DES VERBOTS STRUKTURELLER KREDITAUFNAHME DER LÄNDER MIT DEN GRENZEN DER VERFASSUNGSÄNDERUNG

(Art. 79 Abs. 3 GG)

Da der Entwurf von Art. 109 Abs. 3 GG – neu – mit der durch Art. 109 Abs. 1 GG gewährleisteten Haushaltsautonomie der Länder unvereinbar ist und auch die übrigen Absätze 3 und 4 weder selbst als Ermächtigungsgrundlage in Betracht kommen, noch die mit dem Vorschlag ermöglichten gravierenden Eingriffe in die Entscheidungsfreiheit der Länder über ihre Einnahmen und Ausgaben zu rechtfertigen vermögen, steht zur Realisierung des Konzepts die Notwendigkeit einer entsprechenden Verfassungsergänzung, d. h. einer ausdrücklichen Änderung des Verfassungstextes (Art. 79 Abs. 1 GG), die der Zustimmung einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates bedarf (Art. 79 Abs. 2 GG), praktisch außer Frage. Damit stellt sich jedoch zugleich das Problem, ob eine solche Ergänzung des Grundgesetzes überhaupt zulässig ist oder nicht vielmehr an die Grenzen der Verfassungsänderung stößt, wie sie in Art. 79 3 GG verankert sind. Danach sind insbesondere die Gliederung des Bundes in Länder sowie die in Art. 1 und 20 GG niedergelegten Grundsätze, wozu auch das Bundesstaatsprinzip gehört, für „änderungsfest" erklärt worden. Zu prüfen ist daher, ob und inwieweit eine neue Vorschrift, mit der die geplante Schuldenregel im Grundgesetz verankert werden soll, den „Grundsatz" der bundesstaatlichen Ordnung (1) und/oder die Gliederung des Bundes in „Länder" berührt.

1. Das Verfassungsstrukturprinzip des Bundesstaates (Art. 20 Abs. 1 GG)

Zu den in Art. 20 Abs. 1 GG festgeschriebenen Verfassungsstrukturprinzipien gehört neben den Grundsätzen der Republik, der Demokratie sowie des sozialen Rechtsstaats, wie sich aus den Worten „sozialer Bundesstaat" ergibt, auch das System der föderativen Ordnung. Selbst wenn im einzelnen streitig ist, welche Elemente unabdingbar dazu gehören, besteht jedenfalls darüber Einigkeit, dass den Ländern als Gliedstaaten ein Mindestmaß an substanzieller Eigenständigkeit verbleiben muss, die sich vor allem in der Verfassungshoheit sowie in eigenen Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und Rechtsprechungskompetenzen äußert, aber auch auf unabhängigen Finanzquellen beruht, über deren Verwendung in Einnahmen und Ausgaben jedes Land eigenverantwortlich entscheiden können muss. Diese substanzielle Eigenständigkeit darf weder durch Verschiebungen der Kompetenzbereiche noch durch erweiterte Eingriffsbefugnisse des Bundes in Angelegenheiten, die den Ländern allein und zur autonomen Gestaltung vorbehalten sind, ausgehöhlt werden.

Unter die den Ländern zu autonomer Gestaltung übertragenen Kompetenzbereiche fällt auch die Budgethoheit. Die Befugnis, über den jeweiligen Landeshaushalt mit den darin veranschlagten Einnahmen und Ausgaben nach eigenem Gutdünken entscheiden zu können, gehört zu den Grundvoraussetzungen einer selbstständigen, unabhängigen



Landespolitik und ist daher nicht nur ein Kernbestandteil der bundesstaatlichen Ordnung, sondern – da es hierbei um das Budgetrecht der Landesparlamente geht – zugleich ein Wesensmerkmal der Demokratie auf Landesebene, das die Eigenstaatlichkeit der Länder unterstreicht und verstärkt. Deshalb lässt sich die Haushaltsautonomie der Länder – auch ohne deren positiv-rechtliche Ausprägung in Art. 109 Abs. 1 GG – zugleich unmittelbar aus Art. 20 Abs. 1 GG herleiten.

Damit erledigt sich eines der Hauptargumente, mit dem die Unanwendbarkeit des Art. 79 Abs. 3 GG begründet werden sollte. Art. 109 Abs. 1 GG (als vermeintlich einziger sedes materiae der regionalen Haushaltsautonomie) vermöge – so heißt es auf Seite 3 –„den Anwendungsbereich des Art. 79 Abs. 3 GG nicht zu erweitern“, da dieser lediglich auf Art. 20 GG, nicht aber auf Art. 109 Abs. 1 GG Bezug nehme. Dabei wird zweierlei übersehen: Erstens gibt es gerade im Bund-Länder-Verhältnis Artikel des Grundgesetzes, die, obwohl in Art. 79 Abs. 3 nicht genannt, dennoch änderungsfest sind, weil sie – wie etwa Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG mit dem Homogenitätsprinzip – ebenfalls ein Strukturmerkmal der bundesstaatlichen Ordnung zum Inhalt haben. Zweitens kommt es gar nicht darauf an, ob Art. 109 Abs. 1 GG in Art. 79 Abs. 3 GG erwähnt wird, weil die Haushaltsautonomie der Länder bereits unmittelbar aus dem Bundesstaatsprinzip selbst folgt und deshalb an dessen Gewährleistung in Art. 20 Abs. 1 GG teilhat.

Zweifel sind auch gegenüber einem weiteren Argument angebracht. Bei Art. 79 Abs. 3 GG soll es sich, wie das Bundesverfassungsgericht mehr unterstrichen habe, um eine eng auszulegende Ausnahmevorschrift handeln, „die den verfassungsändernden Gesetzgeber nicht hindert, die positiv-rechtlichen Ausprägungen dieser Grundsätze aus sachgerechten Gründen zu modifizieren“. Selbst wenn man dem generell zustimmt, muss zumindest die einzige Entscheidung, die sog. systemimmanente Modifikationen unantastbarer Verfassungsgrundsätzen bei einem Strukturprinzip des Grundgesetzes für zulässig gehalten hat, näher in den Blick genommen werden. Es handelt sich um das „Maastricht-Urteil“ von 1993, in dem der unantastbare Gehalt des Demokratieprinzips näher bestimmt wurde. Entscheidend sei, „dass ein hinreichend effektiver Gehalt an demokratischer Legitimation, ein bestimmtes Legitimationsniveau, erreicht“ werde. Übertragen auf das Bundesstaatsprinzip stellt sich somit vorliegend die Frage, ob bei einer verfassungsrechtlichen Verankerung der vorgeschlagenen Schuldenregelung im Grundgesetz für die Länder noch ein effektives Maß an eigenverantwortlicher Haushaltsgestaltung, also ein bestimmtes Autonomieniveau, erhalten bliebe. Das ist offensichtlich nicht der Fall. Denn da die Einnahmen der Länder fast ausschließlich von Steuergesetzen des Bundes abhängen und ihre Ausgaben ebenfalls großteils durch bundesrechtliche Standards determiniert sind, bleibt ihnen als einziger finanzieller Handlungsspielraum und nicht selten sogar als letztes Mittel zum Haushaltsausgleich die Kreditpolitik übrig. Würde künftig auch dieser Ausweg durch Bundesregelungen versperrt oder verengt, wird man in Haushaltsangelegenheiten der Länder nicht mehr von einem hinreichend effektiven Autonomieniveau sprechen können. Daher kann hier letztlich offenbleiben, in welchem Umfang das Bundesstaatsprinzip in Art. 20 Abs. 1 GG durch Art. 79 Abs. 3 GG für unabänderbar erklärt ist. Jedenfalls würde eine Vorschrift, welche die Kernelemente der vorgeschlagen Schuldenregelung im Grundgesetz verankern wollte, die bundesstaatliche Ordnung antasten und somit die dort festgelegten Grenzen der Verfassungsänderung überschreiten.



2. Die Gliederung des Bundes in „Länder"

Selbst wenn man jedoch annähme, dass durch eine Verfassungsänderung zur Aufnahme der vorgeschlagenen Schuldenregelung in das Grundgesetz das Bundesstaatsprinzip als einer der in Art. 20 Abs. 1 GG enthaltenen Grundsätze an sich nicht berührt wäre, bliebe noch zu prüfen, ob dadurch nicht die „Gliederung des Bundes in Länder", welche ebenfalls durch Art. 79 Abs. 3 GG als unabänderbar geschützt ist, in Mitleidenschaft gezogen würde. Da unbestritten ist, dass den Ländern (Glied-)Staatsqualität zukommt, stellt sich damit die Frage, worin die Staatsqualität der Länder besteht und was zu ihren unverzichtbaren Elementen gehört, was also nicht hinweggedacht werden kann, ohne das die Staatsqualität der Länder entfiele (conditio sine qua non). Das Bundesverfassungsgericht hat bereits 1972 festgestellt, dass die Länder gegen eine Verfassungsänderung gesichert seien, „durch die sie die Qualität von Staaten oder ein Essentiale der Staatlichkeit einbüßen" würden, und den Versuch unternommen, diese Eigenstaatlichkeit der Länder näher zu bestimmen. Ihnen müsse als „Hausgut" ein Kern eigener Aufgaben unentziehbar verbleiben, wozu jedenfalls gehöre, dass „dem Land die freie Bestimmung über seine Organisation einschließlich der in der Landesverfassung enthaltenen organisatorischen Grundentscheidungen" garantiert werde. In allen Landesverfassungen finden sich ausführliche Regelungen über das Haushaltswesen sowie insbesondere über die Voraussetzungen und Grenzen der Aufnahme von Krediten. Alle diese Vorschriften würden entweder leerlaufen oder weitgehend entwertet, wenn die vorgeschlagene Schuldenregelung mit ihren Begrenzungen und Sanktionen auf Bundesebene Verfassungskraft erlangen und mit Hilfe eines Ausführungsgesetzes des Bundes umgesetzt werden sollte. Es spricht also viel dafür, die Freiheit der Haushalts- und Kreditpolitik zu eben jenen landesverfassungsrechtlich normierten organisatorischen Grundentscheidungen zu rechnen, die den Ländern unentziehbar verbürgt sind und deren Verlust ihnen die Staatsqualität nehmen würde.

3. Die Kreditautonomie der Länder als Wesensmerkmal ihrer Staatlichkeit

Demgemäß geht die herrschende Meinung in der Literatur auch zweifelsfrei davon aus, dass die Verschuldungsbefugnis (Kreditautonomie) der Länder im Rahmen ihrer Haushaltshoheit zu den Wesensmerkmalen der Landesstaatlichkeit gehört und damit gegen Verfassungsänderungen, die sie auszuhöhlen bestimmt und geeignet sind, durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützt wird. Einige Kommentatoren nehmen in diesem Zusammenhang zwar nicht unmittelbar auf die Kreditautonomie Bezug, zählen aber die selbständige Haushaltswirtschaft insgesamt zu den Wesens-

merkmalen der Eigenstaatlichkeit eines jeden Landes, die nach Art. 79 Abs. 3 GG nicht angetastet werden darf, und entnehmen die Befugnis eines Landes, sich zu verschulden, bereits dem Begriff unabhängigen Haushaltswirtschaft in Art. 109 Abs. 1 GG. So heißt es etwa bei Hillgruber: „Art. 20 Abs. 1 konstituiert die Bundesrepublik Deutschland als Bundesstaat. Die Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 schirmt die Bundesstaatlichkeit in ihrer Grundsubstanz auch gegen eine Verfassungsänderung ab, und Art. 109 Abs. 1 gewährleistet den Ländern im Besonderen die Selbständigkeit der Haushaltswirtschaft … Zur Eigenstaatlichkeit der Länder gehört daher grundsätzlich auch die Haushaltsautonomie". Sodann zitiert Hillgruber einen Satz von Hans-Wolfgang Amdt: „Eine bundesstaatliche Struktur ist ohne die prinzipielle Autonomie in der Haushaltspolitik nicht denkbar", und fährt selbst wie folgt fort: „Daher wird Art. 109 Abs. 1 auch als ein ‚Grundpfeiler' des Föderalismus bezeichnet".

Später äußert sich Hillgruber noch ausführlicher und differenzierter zum Verhältnis von Art. 109 Abs. 1 GG zu Art. 79 Abs. 3 GG: „Die Bestimmung des Art. 109 Abs. 1 steht zwar als solche nicht unter dem Schutz der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3. Sie hat daran aber vermittelt durch das von dieser erfasste Bundesstaatsprinzip (‚Gliederung des Bundes in Länder'; Art. 20 Abs. 1) Anteil. Die Eigenstaatlichkeit des Bundes und der Länder wäre ohne eine getrennte, selbstständige und unabhängige Haushaltswirtschaft der beiden Ebenen ein Torso. Die Selbstständigkeit und Unabhängigkeit der Haushaltswirtschaft der verschiedenen Haushaltsträger darf daher nicht vollständig beseitigt werden. Jedenfalls die formelle Haushaltsautonomie ist daher als Kernbereich der Garantie des Art. 109 Abs. 1 – prinzipiell, nicht einschränkungslos (vgl. Art. 109 Abs. 3) – verfassungsänderungsfest".

Andere Kommentatoren gehen weiter und dehnen jenen Kernbereich auch auf die materielle Haushaltsautonomie aus. So scheibt etwa Siekmann: „Die inhaltlichen Budgetentscheidungen ... gehören zudem zum Kernbereich der Staatlichkeit der Länder und genießen den besonderen Schutz von Art. 79 III". Deswegen lehnt er – worauf oben (unter III.) schon hingewiesen wurde – die Einführung verbindlicher Verschuldungs- und Kreditaufnahmegrenzen für die Länder, gestützt auf Art. 109 Abs. 3 GG, ab. Vismann räumt den Ländern bei Haushaltsentscheidungen wenigstens einen – durch die Ewigkeitsgarantie geschützten – politischen Ermessens- und Gestaltungsvorrang ein: „Eine haushaltsrechtliche Einschätzungsprärogative steht den Ländern auf der Grundlage eines in Abs. 3 [von Art. 79 GG] garantierten Kernbereichs der Unabhängigkeit zu, nicht jedoch Art und Gestaltung der Einnahme- und Verteilungsgrundsätze von Steuern". Zu ähnlichen Ergebnissen bei der Gesamtdarstellung des Problems gelangt auch Johannes Kramer in seiner Göttinger Dissertation über „Grenzen der Verfassungsänderung im Bereich der bundesstaatlichen Finanzverfassung". Damit kann abschließend festgestellt werden, dass eine Verfassungsänderung, mit der die vorgeschlagene Schuldenregelung im Grundgesetz verankert würde, als „verfassungswidriges Verfassungsrecht" mit der sog. Ewigkeitsgarantie in Art. 79 Abs. 3 GG unvereinbar wäre, weil sie die Haushalts- und Kreditautonomie der Länder als Kernbestandteil ihrer Eigenstaatlichkeit berührt.